



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI UDINE

DOTTORATO DI RICERCA IN

Diritto ed economia dei sistemi produttivi, dei trasporti, dei trasporti, della logistica e
del Welfare

Ciclo XXVII

TESI DI DOTTORATO DI RICERCA

La sicurezza nel trasporto di persone

Dottoranda:
dott.ssa Deborah Segatti

Relatore: Chiar.mo Prof. Rocco Lobianco

ANNO ACCADEMICO

2014/2015

LA SICUREZZA NEL TRASPORTO DI PERSONE

INDICE

Premessa	4
CAPITOLO PRIMO	
La sicurezza nel trasporto aereo di persone	5
1.1. Gli Enti preposti alla sicurezza del volo.	5
1.1.1. L'ENAC.	5
1.1.2. L'ANSV.	7
1.2. La disciplina internazionale, nazionale e comunitaria in materia di sicurezza nel trasporto aereo.	11
1.3. <i>Safety e Security.</i>	14
1.4. La <i>Safety.</i>	15
1.4.1. L'incidente di Linate.	19
1.4.2. Il principio della just culture.	25
1.4.3. Il <i>Safety Management System</i> : il ruolo del gestore aeroportuale.	31
1.4.4. Le licenze del personale di volo. Il caso Meridiana Fly S.p.A.	35
1.4.5. La licenza di esercizio del vettore aereo.	40
1.4.6. Il certificato di Operatore Aereo (COA).	43
1.4.7. La <i>black list</i> .	45
1.4.8. Il diritto ad essere informato sull'effettiva identità del vettore.	49
1.4.9. La responsabilità dell'intermediario di viaggio e del <i>tour operator</i> .	54
1.5. La <i>Security.</i>	56
1.5.1. La disciplina a livello internazionale.	60
1.5.2. La disciplina a livello comunitario.	64
1.5.3. La disciplina a livello nazionale.	65
1.5.4. I servizi di controllo di sicurezza negli aeroporti italiani.	66
1.5.5. I body scanner.	69
1.5.6. Articoli vietati a bordo.	75
1.6. I diritti dei passeggeri in volo.	77
1.6.1. Misure di sicurezza in volo.	77
1.6.2. I passeggeri indisciplinati.	78
1.6.3. Gli agenti responsabili della sicurezza in volo.	80
1.6.4. La tutela dei dati personali.	82
1.6.5. Il trasferimento dei dati relativi al <i>Passenger Name Record</i> (PNR).	90
1.7. I diritti dei lavoratori e profili di <i>security</i> .	98

1.7.1. I controlli a distanza dell'area bagagli.	98
CAPITOLO SECONDO	
La sicurezza nel trasporto marittimo di persone	100
2.1. <i>Safety e Security.</i>	100
2.1.1 <i>La Safety.</i>	101
2.1.1.1 La normativa a livello internazionale.	102
2.1.1.2 La normativa a livello comunitario.	109
2.1.1.3. La normativa a livello nazionale.	112
2.1.2. La formazione della gente di mare.	114
2.1.3. La regolamentazione dell'orario di lavoro.	116
2.1.4. La legge di riforma portuale in materia di sicurezza.	123
2.2. <i>La Security.</i>	129
2.2.1. La disciplina a livello internazionale.	129
2.2.2. La disciplina a livello comunitario.	135
2.2.3. La disciplina a livello nazionale.	141
2.2.4. I sistemi di controllo e monitoraggio del traffico marittimo.	142
2.2.5. La pirateria.	148
Conclusioni	157
Bibliografia	158

PREMESSA

Il diritto alla sicurezza e, in particolare, il diritto del passeggero a viaggiare sicuro costituisce un diritto fondamentale del passeggero la cui violazione può determinare la lesione di diritti primari, costituzionalmente tutelati, quali il diritto alla vita o all'integrità fisica.

Nell'ambito del trasporto di persone in generale, l'obbligazione principale posta a carico del vettore è data dal trasferimento del passeggero, verso corrispettivo, da un luogo ad un altro; obbligazione che non può prescindere dall'obbligo di protezione e di vigilanza dell'incolumità del passeggero.

La pregnanza dei valori in gioco ha fatto sì che il tema della sicurezza rappresenti una delle priorità e degli obiettivi comuni ai singoli Stati ed alle Organizzazioni nazionali e sovranazionali. Gli interventi normativi a livello nazionale, internazionale e comunitario, di cui si darà conto, sono stati infatti animati dall'intento di proteggere il passeggero garantendo alla stesso uno spazio sicuro di libera circolazione.

Nel settore aeronautico e marittimo il tema della sicurezza viene inteso nel duplice significato di *safety* e di *security* laddove, la prima, fa riferimento alla sicurezza della navigazione che può rischiare di essere compromessa da incidenti tecnici causati, ad esempio, da malfunzionamenti del vettore o della nave o da errori umani sebbene in assenza di alcuna intenzione di provocare una situazione di pericolo o l'evento dannoso; la seconda, invece, si riferisce agli atti illeciti compiuti con l'intenzione di provocare un danno come nel caso di atti terroristici e di pirateria.

Il presente elaborato si propone dunque di descrivere lo stato attuale della normativa applicabile a livello nazionale, internazionale e comunitario in materia di sicurezza nella duplice accezione sopra citata, di individuare i soggetti responsabili e le misure adottate al fine di rafforzare la sicurezza nell'ambito del trasporto aereo e marittimo di persone.

All'uopo, si è ritenuto opportuno, considerate le rispettive peculiarità, dedicare un primo capitolo alla sicurezza nel trasporto aereo ed un secondo capitolo alla sicurezza nel trasporto marittimo di persone esaminando i principali pilastri della normativa italiana, spesso frutto di spinte internazionali e comunitarie, delineando il quadro attuale in merito all'armonizzazione tra i diversi livelli normativi intervenuti a disciplinare la materia della sicurezza nel trasporto di persone.

1. LA SICUREZZA NEL TRASPORTO AEREO DI PERSONE.

1.1. Gli Enti preposti alla sicurezza del volo - 1.1.1. L'ENAC - 1.1.2. L'ANSV - 1.2. La disciplina internazionale, nazionale e comunitaria in materia di sicurezza nel trasporto aereo - 1.3. Safety e Security - 1.4. La Safety - 1.4.1. L'incidente di Linate - 1.4.2. Il principio della just culture - 1.4.3. Il Safety Management System: il ruolo del gestore aeroportuale 1.4.4. Le licenze del personale di volo: il caso Meridiana Fly S.p.A. - 1.4.5 La licenza di esercizio del vettore aereo - 1.4.6. Il Certificato di Operatore Aereo (COA) - 1.4.7 La black list - 1.4.8. Il diritto ad essere informato sull'effettiva identità del vettore - 1.4.9. La responsabilità dell'intermediario di viaggio e del tour operator - 1.5. La Security - 1.5.1. La disciplina a livello internazionale - 1.5.2. La disciplina a livello comunitario - 1.5.3. La disciplina a livello nazionale - 1.5.4. I servizi di controllo di sicurezza negli aeroporti italiani - 1.5.5. I body scanner - 1.5.6. Articoli vietati a bordo - 1.6. I diritti dei passeggeri in volo - 1.6.1. Misure di sicurezza in volo - 1.6.2. I passeggeri indisciplinati. - 1.6.3. Gli agenti responsabili della sicurezza in volo. - 1.6.4. La tutela dei dati personali - 1.6.5. Il trasferimento dei dati relativi al Passenger Name Record (PNR) - 1.7. I diritti dei lavoratori e profili di security - 1.7.1. I controlli a distanza dell'area bagagli.

1.1. Gli enti preposti alla sicurezza del volo.

1.1.1. L'ENAC.

L'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, unica Autorità di regolazione tecnica, certificazione, vigilanza e controllo nel settore dell'aviazione civile in Italia, è stato istituito il 25 luglio 1997, con decreto legislativo n. 250/97, sorto dalla fusione di tre enti e uffici: la Direzione Generale dell'Aviazione Civile, il Registro Aeronautico Italiano e l'Ente Nazionale Gente dell'Aria.

La Direzione Generale dell'Aviazione Civile era un ufficio dell'allora Ministero dei trasporti e della navigazione con funzioni di Amministrazione centrale competente.

Il Registro Aeronautico Italiano controllava, sotto il profilo tecnico, la costruzione e l'esercizio degli aeromobili.

L'Ente Nazionale Gente dell'Aria provvedeva alla tenuta dell'albo e del registro del personale di volo e del personale tecnico.

La riorganizzazione dei tre soggetti in un unico ente *ad hoc* trova il proprio fondamento in una profonda trasformazione subita dal settore del trasporto aereo a seguito di un massiccio intervento della Comunità europea.¹ L'Enac, infatti, svolge un ruolo fondamentale con riferimento all'applicazione delle norme europee ed internazionali, quali quelle ICAO, di cui si dirà oltre, che vengono appunto attuate nel nostro ordinamento anche attraverso regolamenti tecnici dell'Enac. La nostra stessa Nazione viene oggi rappresentata su un piano internazionale nelle maggiori Organizzazioni dell'Aviazione civile quali, come vedremo, l'ICAO (l'Organizzazione Internazionale dell'Aviazione Civile), l'ECAC (la Conferenza Europea dell'Aviazione Civile), l'EASA (l'Agenzia Europea per la Sicurezza Aerea).

In materia di sicurezza del volo, vale poi la pena sin da ora sottolineare che questa è garantita da un complesso di regole internazionali basate a loro volta su standard e raccomandazioni contenute negli Allegati tecnici (Annessi) alla Convenzione di Chicago del 1944.

Tra i molteplici aspetti facenti parte del mandato istituzionale dell'Enac, uno dei più importanti è senza dubbio quello relativo al controllo della sicurezza, nelle accezioni di *safety* e *security*, nel rispetto ed in applicazione della normativa internazionale.

Dal nuovo Statuto dell'Enac, allegato alla Deliberazione del 14 marzo 2013 n. 8/2013 si prevede infatti chiaramente che l'Ente provvede ai compiti di sicurezza operativa degli aeroporti e delle aviosuperfici, di sicurezza del volo e del trasporto aereo.²

In particolare, l'Enac è l'Autorità competente responsabile del coordinamento e del controllo dell'attuazione delle norme di sicurezza contro atti terroristici, bombe a bordo, dirottamenti (*security*). Inoltre, competono all'Enac funzioni in materia di ispezioni degli aerei, delle compagnie e degli equipaggi, volte a prevenire eventuali incidenti (*safety*). Infine, con legge n. 265/2004 venivano attribuite all'Enac anche funzioni di regolazione

¹ R. CAPRI, *Trasporto aereo. Sicurezza e diritti del passeggero*, Roma, 2012, p. 23.

² Nuovo Statuto dell'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, allegato alla deliberazione del 14 marzo 2013 n. 8, Titolo I, Art. 2, comma 2, lett. a).

tecnica, controllo, certificazione e rilascio licenze in materia di fornitura dei servizi di navigazione aerea.

Più in generale, l'Enac si pone tra i propri obiettivi quello di garantire la qualità dei servizi resi all'utente e la tutela dei diritti del passeggero. Seguendo le indicazioni provenienti dall'Unione Europea, l'Enac stilava per la prima volta nel 2001 la Carta dei Diritti del Passeggero in cui raccoglie in un testo unico la normativa vigente a livello nazionale, comunitario ed internazionale sulle forme di tutela rivendicabili dal passeggero in caso di disservizi. Con la Carta dei Servizi, invece, l'Enac ha provveduto a definire gli standard qualitativi minimi che devono essere osservati dagli operatori aeroportuali nei servizi forniti ai passeggeri.

I compiti di controllo e vigilanza sull'applicazione delle norme in materia di trasporto aereo sono peraltro rafforzati dal potere sanzionatorio dell'Enac nei confronti delle compagnie che non rispettino la normativa e, nell'espletamento di questo compito, può servirsi della cooperazione del passeggero che, attraverso lo strumento del reclamo, può contribuire a migliorare la qualità del servizio.

1.1.2. L'ANSV.

Nell'ambito della sicurezza nel trasporto aereo, il soggetto preposto allo svolgimento di inchieste su di un incidente o un inconveniente aeronautico è l'Agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo.

Sino al 1999, l'art. 826 cod. nav. disciplinava due tipi di inchieste sui sinistri aeronautici: l'inchiesta sommaria condotta dal direttore dell'aeroporto (organo del Ministero dei Trasporti) e l'inchiesta tecnico formale, istituita dall'allora Ministro dei Trasporti e affidata a una commissione tecnico amministrativa.

Punctum dolens della vecchia disciplina era la mancanza di un organismo indipendente, in grado di procedere autonomamente alla conduzione dell'inchiesta al fine di accertare le cause dell'incidente e di prevenire il ripetersi degli stessi attraverso l'emanazione di idonei provvedimenti.³

³ R. CAPRI, *Trasporto aereo. Sicurezza e diritti del passeggero*, Roma, 2012, p. 27.

Fu la direttiva comunitaria 94/56/CE, successivamente abrogata dal regolamento n. 996/2010, ad innescare il processo di revisione dell'ordinamento interno attraverso la previsione, in ogni Stato membro, di un organismo ad *hoc*, volto ad occuparsi delle inchieste sui sinistri aeronautici, al fine di evitare e prevenire il ripetersi degli stessi.

Il recepimento della direttiva comunitaria avveniva da parte dell'Italia, con notevole ritardo⁴, con il d.lgs. n. 66/99, istitutivo dell'Agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo e modificativo del Titolo VIII, Libro I, Parte II del codice della navigazione relativo alle inchieste tecniche sugli incidenti e sugli inconvenienti aeronautici.

In particolare, per *incidente* deve intendersi “un accadimento da cui deriva un danno”.⁵ Con riferimento al momento in cui tale accadimento deve verificarsi, questo ha luogo tra il momento dell'imbarco ed il momento dello sbarco, a seguito del quale la persona riporta lesioni gravi o mortali oppure l'aeromobile riporta un danno o un'avaria tale da comprometterne la resistenza, le prestazioni o le caratteristiche di volo del mezzo, o sia scomparso o, comunque, totalmente inaccessibile.

Per *inconveniente* deve invece intendersi un evento dannoso che pregiudica o può pregiudicare la sicurezza delle operazioni volo e da cui deriva un pericolo di danno lieve o grave.

Si ha *inconveniente grave* quando si è scampato un incidente e le conseguenze sono da considerarsi al limite dell'irreversibilità.⁶

Ebbene, sugli incidenti e sugli inconvenienti occorsi ad aeromobili del comparto aviazione civile, l'ANSV conduce *inchieste tecniche* (è venuta meno l'inchiesta sommaria) in posizione di terzietà rispetto al sistema dell'aviazione civile e con indipendenza di giudizio e di valutazione. L'ANSV svolge, dunque, attività di investigazione con l'obiettivo di individuare le cause che hanno determinato l'evento dannoso cui fa seguito la formulazione di raccomandazioni in materia di sicurezza per finalità preventiva. Quest'ultime consistono in proposte volte al perseguimento di un maggiore standard di sicurezza ai fini della prevenzione di futuri incidenti o

⁴ La Direttiva comunitaria 94/56/CE fissava al 21 novembre 1996 il termine ultimo per conformare i rispettivi ordinamenti interni alle disposizioni in essa contenute.

⁵ R. LOBIANCO, *Compendio di diritto aeronautico*, Milano, 2009, p. 24.

⁶ M. CAMMAROTO, *Le nozioni di sinistro, inconveniente e incidente nella sicurezza marittima e aeronautica*, Riv. Dir. Econom., Trasp. e Amb., VIII/2010, p. 355, in www.giureta.unipa.it.

inconvenienti, possono avere per destinatari diversi soggetti ed enti istituzionali in funzione delle rispettive competenze.

A tal fine, il codice della navigazione all'art. 828 pone in capo ai soggetti pubblici quali l'Enac, l'Autorità di pubblica sicurezza e ogni altra pubblica autorità un obbligo di comunicazione dell'incidente aeronautico nei confronti dell'ANSV.

Con particolare riferimento al rapporto tra Enac e ANSV, diversamente da quanto è possibile osservare in altri Paesi quali gli Stati Uniti, la Gran Bretagna e la Francia, in Italia non si è ancora pervenuti ad un vero e proprio protocollo di collaborazione tra i due enti⁷, tuttavia, nell'ambito delle proprie competenze l'ANSV garantisce in ogni caso una piena collaborazione con tutte le istituzioni aeronautiche italiane (Enac, Enav Aero Club Italia, Aeronautica Militare) e con l'autorità giudiziaria al fine di assicurare lo svolgimento dell'inchiesta tecnica.⁸

Dalla lettura dell'art. 826 cod. nav. sembrerebbe rimanere esclusa dalla competenza dell'Agenzia l'attività di investigazione sugli inconvenienti non gravi, in apparente contrasto, dunque, con quanto previsto dal disposto dell'art.1, comma 1 della l. 24 aprile 1998, n. 128⁹ nella parte in cui fa riferimento in maniera generica agli inconvenienti, senza specificarne in grado di gravità.

In realtà, l'apparente contraddizione trova agile smentita alla luce di quanto previsto dalla direttiva comunitaria n. 94/56, la quale prevede l'obbligatorietà dell'inchiesta tecnica soltanto con riferimento agli incidenti ed agli inconvenienti gravi, lasciando ai singoli Stati membri la facoltà di indagare anche sugli inconvenienti non gravi qualora ciò risulti utile ai fini della sicurezza del volo.

Pertanto, è in tal modo imposto all'Agenzia di svolgere sempre inchieste tecniche con riferimento agli incidenti ad agli inconvenienti gravi ma può valutare in piena autonomia l'opportunità di svolgere un'inchiesta tecnica con riferimento agli inconvenienti non gravi.¹⁰

⁷ Senato della Repubblica – Commissione lavori pubblici e comunicazioni, Sicurezza del trasporto aereo/9. Commissione della Camera dei Deputati (trasporti, poste e telecomunicazioni) e 8. Commissione del Senato della Repubblica (lavori pubblici, comunicazioni), Roma, 2003, p. 760.

⁸ R. LOBIANCO, *Compendio di diritto aeronautico*, Milano, 2009, p. 27.

⁹ Legge contenente le disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee; in particolare, l'art. 23 della medesima legge ha fissato i criteri di delega per la successiva emanazione del decreto legislativo istitutivo dell'ANSV.

¹⁰ B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, in *L'osservatorio di Diritto dei Trasporti*, Milano, 2004, p. 143.

In particolare, rispetto al verificarsi di un incidente, l'Agenzia redige una *relazione* con efficacia dichiarativo-specificativa, contenente i dati cui si è giunti circa la sussistenza dei fatti, elementi utili ai fini della prevenzione nonché eventuali raccomandazioni di sicurezza. La relazione è trasmessa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'invio alla Camera dei Deputati ed al Senato della Repubblica, al Ministero dei Trasporti, all'Enac, alla Commissione Europea ed all'Organizzazione dell'Aviazione Civile Internazionale. Inoltre, la relazione è messa a disposizione di chiunque ne faccia richiesta nelle forme stabilite dall'Agenzia. Entro dodici mesi dalla data di verifica dell'incidente, salvo il protrarsi dell'inchiesta oltre tale termine a causa della sua complessità, la relazione viene dunque trasmessa a tali soggetti; nel medesimo termine la relazione verrà resa pubblica.

Rispetto, invece, al verificarsi di un inconveniente, l'Agenzia redige un *rapporto*, anch'esso di natura dichiarativo-specificativa e contenente eventuali raccomandazioni di sicurezza. Il rapporto viene trasmesso al Ministero dei Trasporti, all'Enac, alla Commissione Europea, ed in generale, a tutti i soggetti che dalle conclusioni possono trarre dei vantaggi ai fini della sicurezza.

Relazioni, rapporti e raccomandazioni di sicurezza non riguardano in alcun caso la determinazione o l'accertamento di eventuali colpe e responsabilità. Inoltre, tanto nelle relazioni quanto nei rapporti viene salvaguardato il diritto alla riservatezza e l'anonimato delle persone coinvolte nell'evento e di quelle che hanno fornito informazioni nel corso delle indagini.¹¹

Infine, l'ANSV svolge altresì un'attività di studio e di indagine finalizzata a fornire indicazioni in un'ottica di prevenzione e di garanzia della sicurezza del volo. Nell'ambito di tale competenza, si esplica l'attività di prevenzione cd. proattiva dell'Agenzia, volta alla ricerca delle condizioni di anomalia dalle quali possono derivare delle situazioni di rischio, al fine di evitare il verificarsi di incidenti, attraverso l'acquisizione di tutte quelle informazioni necessarie per ricostruire lo stato della sicurezza del volo.¹²

¹¹ Sito ufficiale dell'ANSV: www.ansv.it; R. LOBIANCO, *Compendio di diritto aeronautico*, Milano, 2009, p. 27.

¹² B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, in *L'osservatorio di Diritto dei Trasporti*, Milano, 2004, p. 144.

1.2. La disciplina internazionale, nazionale e comunitaria in materia di sicurezza nel trasporto aereo.

In seguito all'enorme sviluppo del settore aereo, la materia della sicurezza aeronautica è stata tradizionalmente quella che maggiormente ha formato oggetto di regolamentazione; tale regolamentazione si basa sulle normative relative alla progettazione, alla costruzione, all'esercizio degli aeromobili, alla qualificazione del personale navigante e della manutenzione, alla costruzione e all'operatività degli aeroporti, alla navigazione ed al controllo del traffico aereo.

Infatti, la scarsa manutenzione dell'aeromobile, lo scarso addestramento del personale, il mancato controllo del traffico aereo, gli attentati terroristici, i dirottamenti ecc. sono tutti fattori che incidono sulla sicurezza del trasporto aereo.

Il diritto alla sicurezza e, in particolare, il diritto del passeggero a viaggiare sicuro costituisce senz'altro uno dei diritti fondamentali del passeggero, la cui violazione è suscettibile di incidere su degli altri diritti fondamentali quali quello alla vita o all'integrità fisica.

Data l'importanza dei valori in gioco, la sicurezza rappresenta una delle priorità comuni sia agli Stati che alle Organizzazioni nazionali e sovranazionali.

L'art. 3 della Convenzione di Chicago del 7 dicembre 1944 prevede che gli Stati contraenti si impegnino a tenere debitamente conto della sicurezza della navigazione degli aeromobili civili e, all'art. 44, affida all'ICAO il compito di garantire lo sviluppo ordinato e sicuro dell'aviazione civile e di promuovere la sicurezza del volo nella navigazione aerea internazionale. L'ICAO, infatti, gestisce lo sviluppo degli standard minimi comuni a tutta la comunità internazionale e definisce le linee guida per le organizzazioni nazionali preposte alla verifica di tali standard. In tal senso, può dunque ritenersi che la normativa internazionale si basa sugli standard e raccomandazioni contenuti negli allegati tecnici (Annessi) alla Convenzione di Chicago e che l'ICAO rappresenti la massima autorità del settore normativo- regolamentare del settore aeronautico mondiale.¹³

¹³ Gli Annessi tecnici della Convenzione di Chicago del 7 dicembre 1944 relativa all'aviazione civile internazionale elaborati dall'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (ICAO) in applicazione degli artt. 37 e 90 della Convenzione stessa sono i seguenti: 1) licenze del personale; 2) regole dell'aria; 3)

Anche l'Unione Europea presta la massima attenzione all'aspetto sicurezza facendosi carico della protezione del consumatore all'interno di *“uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone”*.¹⁴ Inoltre, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Carta dei Diritti Fondamentali di Nizza che all'art. 6 sancisce il diritto di ogni individuo alla libertà ed alla sicurezza, è divenuta parte integrante del diritto europeo con lo stesso valore giuridico dei Trattati.

Con riguardo all'obiettivo di tutela del consumatore, si riscontra dunque a livello europeo un accentramento di compiti che prima appartenevano ai singoli Stati membri.

Un primo passo era stato compiuto dall'allora Comunità europea attraverso l'emanazione del regolamento del 16 dicembre 1991 n. 3922, concernente l'armonizzazione di regole tecniche e di procedure amministrative nel settore dell'aviazione civile, che aveva fatto proprie alcune regole tecniche dette Join Aviation Requirements (JAR) emesse dall'allora

servizi meteorologici per la navigazione aerea internazionale; 4) carte aeronautiche; 5) unità di misura nelle operazioni terra-aria; 6) esercizio tecnico dell'aeromobile; 7) nazionalità dell'aeromobile e marche di immatricolazione; 8) navigabilità dell'aeromobile; 9) facilitazioni aeronautiche; 10) telecomunicazioni aeronautiche; 11) servizi della navigazione aerea; 12) assistenza e salvataggio; 13) inchieste sui sinistri aeronautici; 14) aerodromi; 15) informazioni aeronautiche; 16) rumori degli aeromobili; 17) sicurezza (contro gli attentati); 18) trasporto delle merci pericolose. Per quanto riguarda l'ordinamento interno, l'Italia, nella convinzione della necessità di un formale atto di recepimento, diede piena ed intera esecuzione alla Convenzione di Chicago con d.l. 6 marzo 1948, n. 616. Tuttavia, gli annessi tecnici, pur vincolando l'Italia sul piano internazionale in quanto adottati dal Consiglio dell'ICAO a maggioranza qualificata dei suoi membri, non spiegano tale efficacia nell'ordinamento interno necessitando a questo fine di uno specifico atto di ricezione. Fu dunque emanata un'apposita legge separata, la legge 29 Gennaio 1957 n. 24 intitolata "Delega per l'approvazione degli Allegati tecnici alla Convenzione internazionale per l'aviazione civile conclusa a Chicago il 7 Dicembre 1944". Tale legge, composta di un solo articolo, stabiliva che gli Allegati tecnici alla Convenzione per l'aviazione civile internazionale ed i relativi emendamenti sarebbero diventati esecutivi attraverso decreti del Presidente della Repubblica, da emanarsi su proposta del Ministro per gli Esteri, di concerto con il Ministro della Difesa, entro tre anni dall'entrata in vigore della legge stessa. Entro il termine di scadenza (19 Marzo 1960) non fu emanato alcun decreto, così la legge rimase senza effetto. Nel 1979, su proposta del Ministro di Grazia e Giustizia, di concerto col Ministro dei Trasporti, fu presentato in Senato un d.d.l. di modifica degli artt. 687 e 731 del codice della navigazione, che prevedeva un'indicazione per il recepimento degli Annessi. La modifica fu poi introdotta con legge n. 213 del 18 Maggio 1983. Il novellato art. 687, ribadendo che l'amministrazione della navigazione aerea è retta dal Ministro dei Trasporti, stabiliva che al recepimento dei "principi generali" contenuti negli Annessi si dovesse provvedere con decreto del Presidente della Repubblica. V. in proposito E. TURCO BULGHERINI, *Convenzione di Chicago ed Annessi tecnici, Enciclopedia del diritto*, XLII, 1990 p. 461 ss.; F. LATTANZI, *Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (ICAO), Enciclopedia del diritto*, XXXI, 1981, p. 228 ss.; A. LEFEBVRE D'OVIDIO, G. PESCATORE E L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, 2011, p. 37; G. ROMANELLI E M. M. COMENALE PINTO, *Il recepimento degli annessi I.C.A.O. in Italia: un obiettivo raggiunto?*, in *Studi in onore di Lefebvre D'Ovidio* (a cura di Turco Bulgherini), 1995, p. 1043 ss.

¹⁴ Art. 2 del Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea 2007/C 306/01.

Join Aviation Authorities (JAA), un'organizzazione composta da vari Stati europei, cui l'Enac partecipava in virtù degli accordi di Cipro del 1990. I regolamenti JAR costituiscono le norme europee della sicurezza del volo e le procedure comuni per la loro attuazione, nell'ottica dell'armonizzazione delle regole e delle procedure, per favorire la mutua accettazione dei prodotti e dei servizi aeronautici e la liberalizzazione degli stessi in ambito comunitario. Fin dall'istituzione dell'Enac, con delibera del Consiglio di Amministrazione, sono state adottate importantissime norme JAR sulla navigabilità, sulle operazioni di volo, sulle licenze aeronautiche, sui dispositivi di addestramento al volo, in attesa dell'emanazione di un apposito regolamento dell'Unione Europea.¹⁵

Una seconda tappa fondamentale si aveva con l'emanazione del regolamento n. 1592/2002¹⁶, recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile, che ha istituito l'Agenzia Europea per la sicurezza aerea (EASA o EASA), un organismo comunitario cui venivano affidati compiti di salvaguardia dei massimi livelli comuni di sicurezza e di protezione ambientale nel settore dell'aviazione civile.

Le funzioni dell'Agenzia Europea per la Sicurezza Aerea, organismo indipendente e dotato di autonomia giuridica, amministrativa e finanziaria, sono andate aumentando nel tempo, in virtù del regolamento n. 216/2008 che ha abrogato il predetto regolamento ampliando i poteri dell'Agenzia in materia di certificazione dei piloti, di certificazione delle operazioni di volo, nei rapporti con gli operatori di paesi terzi e nell'ambito del procedimento sanzionatorio che può essere avviato dalla commissione europea su richiesta dell'Agenzia.¹⁷

Successivamente, anche il regolamento n. 216/2008 veniva modificato dai regolamenti n. 690 e 1108 del 2009, laddove, soprattutto quest'ultimo, ha ulteriormente ampliato i compiti dell'Agenzia in materia di aeroporti, di gestione del traffico aereo e dei servizi della navigazione aerea.

¹⁵ Senato della Repubblica – Commissione lavori pubblici e comunicazioni, Sicurezza del trasporto aereo/9. Commissione della Camera dei Deputati (trasporti, poste e telecomunicazioni) e 8. Commissione del Senato della Repubblica (lavori pubblici, comunicazioni), Roma, 2003, p. 748.

¹⁶ Il regolamento n. 1592/2002 recante regole comuni nel settore dell'aviazione civile e che istituisce l'Agenzia europea per la sicurezza aerea è stato modificato dai regolamenti n. 1643/2003, n. 1701/2003, n. 3347/2007 e abrogato dal regolamento n. 216/2008.

¹⁷ R. CAPRI, *Trasporto aereo. Sicurezza e diritti del passeggero*, Roma, 2012, p. 17.

1.3. *Safety e Security.*

Nell'ambito del trasporto di persone, in generale, l'obbligazione principale del vettore è rappresentata dal trasferimento del passeggero, verso corrispettivo, da un luogo ad un altro (art. 1678 c.c.). Concorre a definire la suddetta obbligazione principale l'obbligo di protezione e vigilanza dell'incolumità del passeggero.¹⁸ I comportamenti che il vettore è tenuto a porre in essere al fine di adempiere all'obbligo di protezione nei confronti del passeggero non sono tipizzati né elencati, neanche in maniera esemplificativa, dalla legge ma sono riconoscibili per i riflessi che hanno sulla sicurezza del passeggero, della nave e dell'equipaggio.¹⁹

Nel settore aeronautico la sicurezza deve essere intesa nella duplice accezione di *safety* e *security*.

Nel campo del trasporto aereo, per *safety* si intende la sicurezza operativa, ossia la prevenzione della incidentistica aerea ed aeroportuale attraverso il controllo preventivo dell'efficienza e adeguatezza degli aeromobili, delle infrastrutture e del personale; come tale, la *safety* coinvolge numerosi soggetti quali i progettisti, costruttori, controllori del traffico aereo, personale tecnico e di volo.²⁰

Le norme in materia di sicurezza nella sua accezione di *safety* mirano, dunque, ad assicurare che l'attività di volo sia esente da rischi, sotto il profilo tecnico-operativo, rispetto ad eventi accidentali non ascrivibili ad una volontà lesiva o al dolo umano.

Per *security*, invece, deve intendersi la prevenzione degli atti illeciti a bordo degli aeromobili e nelle strutture aeroportuali ad opera di criminali al fine del mantenimento dell'ordine pubblico e della repressione di condotte criminose internazionali.²¹

¹⁸ G. CAMARDA, *La sicurezza nel diritto della navigazione. Molteplicità di norme ed unicità di approccio sistematico*, in U. LA TORRE, A. L. M. SIA (a cura di), *La sicurezza nel trasporto e nelle infrastrutture della navigazione marittima ed aerea*, Soveria Mannelli (CZ), 2011, p. 18; «Obbligazione di carattere essenziale, intrinsecamente ed indissolubilmente connessa all'obbligo fondamentale di trasportare è quella di trasferire incolume a destinazione l'oggetto trasportato: nel trasporto di persone essa si caratterizza come obbligo di vigilanza e di protezione dell'incolumità del passeggero» in G. ROMANELLI- G. SILINGARDI, voce *Trasporto (I)*, in *Enc. Giur. Treccani*, XXXI, Roma, 1994, sub 1.3.1.

¹⁹ L. TULLIO, *L'obbligazione di protezione nel trasporto marittimo e aereo*, *Dir. traspr.*, 2013, p. 359.

²⁰ B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, in *L'osservatorio di Diritto dei Trasporti*, Milano, 2004, p. 16; R. Capri, *Trasporto aereo. Sicurezza e diritti del passeggero*, Roma, 2012, p. 42.

²¹ R. LOBIANCO, *Compendio di diritto aeronautico*, Milano, 2009, p. 298.

Secondo taluni studiosi, la differenza tra i due concetti risiederebbe nel fatto che la *safety* si riferisce alla sicurezza intrinseca della navigazione, cioè alla pericolosità dell'ambiente circostante, mentre la *security* a quella estrinseca, ossia agli interventi umani estranei alla navigazione.²² Altri, invece, ritengono la *security* una nozione complessa che necessita di un coordinamento tra le diverse aree del diritto.²³

Storicamente l'attenzione in materia di sicurezza si è concentrata, tanto a livello nazionale quanto internazionale sugli aspetti relativi alla *safety*, tuttavia, gli attentati dell'11 settembre e la gravissima congiuntura internazionale hanno comportato la necessità di introdurre nuove misure di sicurezza, soprattutto in considerazione della mutata filosofia terroristica, fondata sulla volontà suicida degli attentatori. In particolare, se è reso necessario adottare dei provvedimenti aventi come aree di intervento l'aeromobile, l'equipaggio, i controlli sui passeggeri, i controlli sui bagagli ecc.²⁴

Ferme restando le differenze già accennate tra *safety* e *security*, i due concetti restano pur sempre due facce della stessa medaglia per cui il mancato rispetto delle relative norme porta i medesimi effetti (distruzione, danneggiamento, morte) e il cui obiettivo comune è quello dello sviluppo sostenibile. È stata infatti elaborata una nuova nozione di sicurezza, già presente nei documenti elaborati in sede di organizzazioni internazionali, che individua nella tutela dell'ecosistema la nuova frontiera della sicurezza nazionale.²⁵

1.4. La Safety.

Come già accennato nel paragrafo che precede, per *safety* deve intendersi la sicurezza operativa che coinvolge una molteplicità di soggetti, ossia, tutti coloro i quali a vario titolo risultano coinvolti nel processo produttivo. Tali soggetti, che nell'ambito delle

²² A. FACCO, *Evoluzione della normativa in tema di port security*, in *L'Osservatorio dei trasporti*, 2008, p. 364.

²³ F.M. TORRESI, *La repressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima: attualità e prospettive di sviluppo*, *Dir. Marit.*, 2006, p. 777.

²⁴ Senato della Repubblica – Commissione lavori pubblici e comunicazioni, *Sicurezza del trasporto aereo*/9. Commissione della Camera dei Deputati (trasporti, poste e telecomunicazioni) e 8. Commissione del Senato della Repubblica (lavori pubblici, comunicazioni), Roma, 2003, p. 736.

²⁵ A. RUFFINI, *La gestione degli accessi dei trasporti delle infrastrutture*, in *Airport & rail*, Anno III, n. 2, p.5; G. VERMIGLIO, *Sicurezza: safety, security e sviluppo sostenibile*, in R. TRANQUILLI-REALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008, p. 146.

rispettive competenze contribuiscono alla sicurezza nelle attività di volo, sono riconducibili a sei componenti: 1. le istituzioni aeronautiche; 2. le aziende produttrici di aeromobili e della relativa componentistica; 3. le compagnie aeree ed operatori dell'aviazione generale; 4. il personale di volo; 5. i controllori del traffico aereo; 6. i gestori aeroportuali ed i gestori dei servizi aeroportuali di assistenza a terra.²⁶

I soggetti sopra elencati svolgono la propria attività diretta alla sicurezza del volo, entro precisi limiti definiti a livello normativo al fine di operare nel rispetto di disposizioni normative e procedure operative prestabilite, le quali rappresentano la cd. *regulatory safety*, vale a dire la sicurezza proveniente dalla normativa demandata prevalentemente alle istituzioni aeronautiche internazionali e nazionali che sovrintendono al settore. A tal proposito, si ritiene che la titolarità della *regulatory safety* appartenga all'Enac nella misura in cui, nella sua legge istitutiva, viene configurato quale ente regolatore del settore che, ai fini della sicurezza del trasporto aereo, assicura un'adeguata presenza in campo internazionale, sviluppa normative armonizzate con quelle internazionali di riferimento e procedure efficienti e garantisce attraverso controlli non solo formali, l'attuazione delle normative e, in definitiva, la sicurezza dell'utente aeronautico.²⁷

Conseguentemente, spetta all'Enac il compito di sorveglianza (cd. *safety oversight*) attribuite dagli Annessi ICAO nn. 1, 6, 8 e 14 rispettivamente in materia di licenze di personale di volo, operazioni di trasporto commerciale, aeronavigabilità ed aeroporti. Ebbene, per lo svolgimento di tali compiti il regolamento di organizzazione e del personale dell'Enac ha configurato un Dipartimento per la Sicurezza composto, a sua volta, da due Aree organizzative che sovrintendono alle materie di regolamentazione della sicurezza del volo ed alle infrastrutture aeroportuali: l'*Area regolamentazione sicurezza volo*, che comprende una serie di strutture specialistiche che abbracciano tutte le competenze del settore della navigabilità, delle operazioni di volo e delle licenze aeronautiche, nonché di quei settori funzionali o complementari alla gestione della sicurezza (la registrazione degli aeromobili, la medicina aeronautica, la ricerca ed il fattore umano); l'*Area Infrastrutture Aeroportuali* la quale, articolata in servizi

²⁶ B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, in *L'osservatorio di Diritto dei Trasporti*, Milano, 2004, p. 16.

²⁷ Senato della Repubblica – Commissione lavori pubblici e comunicazioni, Sicurezza del trasporto aereo/9. Commissione della Camera dei Deputati (trasporti, poste e telecomunicazioni) e 8. Commissione del Senato della Repubblica (lavori pubblici, comunicazioni), Roma, 2003, p. 744.

specialistici (Progetti, Costruzioni ed Operatività), detta le regole in materia di sicurezza delle infrastrutture di volo verificandone poi l'attuazione in termini costruttivi ed operativi a cura degli enti di gestione e degli organismi istituzionalmente preposti, in collaborazione con l'ENAV, gestore dei servizi della navigazione aerea tra cui l'assistenza al volo, e l'Aeronautica Militare.²⁸

L'azione dell'Enac, rispetto alla sicurezza operativa aeroportuale, è stata attuata, infatti, anche attraverso il confronto con l'Aeronautica Militare e l'ENAV, con riferimento alla valutazione congiunta di aspetti tecnici, operativi e normativi per il cambio di status di alcuni aeroporti militari aperti al traffico civile ed il conseguente trasferimento al demanio trasporti. In alcuni aeroporti di prioritaria importanza, infatti, si è reso opportuno operare un cambio di status, in quanto interessati da un intenso traffico civile e, come tali, bisognosi di un rapido adeguamento agli standard dell'Aviazione Civile. A tale scopo, l'Enac ha contribuito alla definizione di un programma di dismissione di alcuni aeroporti per i quali l'Aeronautica Militare aveva provveduto a comunicare il proprio disinteresse operativo.²⁹

L'azione dell'Enac rispetto alla sicurezza operativa aeroportuale è stata inoltre attuata tramite: a) la costituzione del Comitato per l'operatività e la sicurezza degli aeroporti, con il compito di ricercare le azioni da adottare in materia di operatività aeroportuale; b) visite ispettive sugli aeroporti, sia civili che militari aperti al traffico civile, per il loro adeguamento in termini infrastrutturali ed impiantistici agli standard dell'aviazione civile; c) attività di regolamentazione ICAO, attraverso il recepimento degli standard riportati negli Annessi ICAO da parte del Consiglio di Amministrazione dell'Enac; d) l'impegno all'utilizzazione tempestiva dei fondi disponibili, ai fini del costante adeguamento delle singole infrastrutture per consentirne l'omogeneizzazione; e) l'emanazione di dieci circolari su materie tecniche-operative connesse alle infrastrutture aeroportuali; la verifica su impianti e sistemi di competenza dell'ENAV.

La *safety* riguarda dunque, in estrema sintesi, l'insieme delle attività normative, di controllo, monitoraggio e svolgimento delle inchieste tecniche volte a prevenire i rischi

²⁸ R. LOBIANCO, *Compendio di diritto aeronautico*, Milano, 2009, p. 19.

²⁹ Senato della Repubblica – Commissione lavori pubblici e comunicazioni, Sicurezza del trasporto aereo/9. Commissione della Camera dei Deputati (trasporti, poste e telecomunicazioni) e 8. Commissione del Senato della Repubblica (lavori pubblici, comunicazioni), Roma, 2003, p. 755.

derivanti dall'attività di volo,³⁰ laddove la prevenzione ha per obiettivo principale quello di interrompere la cd. *catena degli eventi*.³¹

Si ritiene, infatti, che il verificarsi di un incidente in campo aeronautico possa ragionevolmente essere evitato in presenza di tre (secondo alcuni esperti di quattro) componenti strettamente correlati tra loro: l'uomo, la macchina, l'ambiente e la missione. Laddove presentino caratteristiche di efficienza, i suddetti fattori sono in grado di consentire il volo in condizioni di sicurezza, escludendo situazioni di pericolo e incidenti. Nel caso in cui la criticità riguardi uno soltanto dei fattori questa, se isolata, è suscettibile di essere arginata dando eventualmente luogo ad una mera situazione di pericolo; se, invece, la criticità riguarda più di un fattore, allora l'indagine sugli incidenti occorsi in campo aeronautico ha dimostrato che la concatenazione tra gli stessi sfociano in un inconveniente grave o in un vero e proprio incidente.³²

Analizzando uno alla volta i fattori rilevanti ai fini della prevenzione dei rischi derivanti dall'attività di volo, la sicurezza della *macchina* concerne il profilo dell'efficienza progettuale e costruttiva e dell'adeguatezza delle manutenzioni. Si tratta della componente di rischio che, allo stato attuale, meno incide nella produzione di eventi dannosi (l'11% degli incidenti a livello statistico) grazie soprattutto ai continui progressi tecnologici del settore aeronautico ed alla parallela emanazione di norme tecniche finalizzate a supportare tale progresso.

La sicurezza dell'*uomo* riguarda invece, per un verso, la preparazione e la competenza di una pluralità di soggetti coinvolti a vario titolo nelle operazioni di volo (non soltanto dunque l'equipaggio di condotta dell'aeromobile ma anche i soggetti coinvolti nella progettazione, costruzione e manutenzione dell'aeromobile) e, per altro verso, la serenità operativa data dall'assenza di fattori esterni perturbativi. Il cd. fattore umano costituisce attualmente la causa principale degli incidenti (il 60/80%).

³⁰ Cfr. A. QUARANTA, *Infrastrutture e sicurezza*, in E. TURCO BULGHERINI E F. SALERNO (a cura di), *Infrastrutture e navigazione: nuovi profili della sicurezza marittima e aerea* (Convegno di studio. Napoli 25-26 gennaio 2013), Roma, 2013, p. 161, secondo il quale “La sicurezza delle operazioni di volo è determinata da un insieme complesso di fattori tutti fortemente correlati fra loro. Regolamenti, aeromobili, compagnie aeree, equipaggi e personale di volo, manutentori, controllori del traffico aereo, tutti contribuiscono a far sì che un aeromobile con i propri passeggeri compia un volo in sicurezza”.

³¹ B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, in *L'osservatorio di Diritto dei Trasporti*, Milano, 2004, p. 17.

³² R. LOBIANCO, *Compendio di diritto aeronautico*, Milano, 2009, p. 299; B. FRANCHI, *Le inchieste aeronautiche*, in *L'osservatorio di Diritto dei Trasporti*, Milano, 2004, p. 17.

La sicurezza dell'ambiente è costituita da una pluralità eterogenea di variabili quali le condizioni meteorologiche, il controllo del traffico aereo, gli aeroporti, i sistemi a terra di ausilio della navigazione e all'atterraggio i quali, presi nel loro insieme, rappresentano il sistema aeronautico o aeroportuale. Tale componente incide nella misura del 13% sul verificarsi degli incidenti di tipo aeronautico.

Infine, il quarto fattore di provocazione del rischio viene individuato da taluni esperti nel tipo di missione o di scopo dell'operazione in cui è coinvolto l'aeromobile.

Le statistiche aventi ad oggetto l'incidentistica aeronautica hanno poi evidenziato che il maggior numero di incidenti avviene nella fase iniziale o in quella finale del volo, nei dintorni quindi di un aeroporto se non addirittura al suo interno, come nel caso dell'incidente di Linate.

1.4.1. L'incidente di Linate.

L'incidente di Linate dell'8 ottobre 2001 costituisce appunto l'esempio di un evento dannoso scaturito da una catena di eventi, all'interno di un aeroporto, durante la fase di decollo dell'aeromobile di linea MD80 Scandinavian 686 (SAS 686) e l'executive Cessna525A (o DIEVX in alfabeto ICAO).

Tra i fattori che hanno determinato la collisione tra i due aeromobili alla luce della relazione d'inchiesta dell'agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo deliberata dal Consiglio dell'Agenzia in data 20.01.2004:

1. Il Cessna525A ed i suoi piloti non avrebbero potuto atterrare e ri-decollare da Linate quel giorno in ragione delle condizioni meteorologiche che rendevano l'aeroporto immerso nella nebbia, viste le abilitazioni possedute dagli stessi.

La portata visuale della pista (cd. *runway visual range*, RVR), corrispondente alla visibilità che l'occhio umano percepirebbe con le luci di pista posizionate ad un determinato livello, era di 250 metri. L'aeromobile ed i suoi piloti non possedevano le abilitazioni necessarie per atterrare e decollare in condizioni metereologiche tali: nella casella di informazioni del piano volo del velivolo, in cui normalmente sono contenute tutte le informazioni sul tipo di aereo, la velocità e le apparecchiature di bordo ai fini del

controllo del volo da parte del traffico aereo, nulla veniva reperito in merito ad addestramento per decolli con RVR inferiori a 400 metri.

2. L'Enac, cui competeva la verifica delle abilitazioni possedute dai piloti e dall'aeromobile, ometteva di effettuare le suddette verifiche per il tramite delle proprie strutture periferiche presenti nell'aeroporto di Linate. Inoltre, in data 10.11.1999 il Direttore dell'aeroporto aveva emesso un documento in cui si prevedeva l'automatica autorizzazione dei voli sulla base di un sistema di autocertificazione che i piloti facevano pervenire all'Enac e di controlli che avvenivano a campione. Ebbene, dall'autocertificazione prodotta dai piloti del Cessna525A non risultava alcun riferimento al tipo di licenza e alla sua scadenza.

3. Mancava un radar di sorveglianza sui movimenti di superficie che avrebbe consentito di vedere la reale posizione del Cessna525A; inoltre, nel 2001 la normativa a livello internazionale già prevedeva che sotto i 400 metri di visibilità e in assenza di un radar di superficie, si dovesse procedere al movimento di un aeromobile alla volta³³. Tuttavia, la ricostruzione delle procedure di approvazione del progetto di installazione del radar di controllo di superfici presso l'aeroporto di Linate non aveva evidenziato ritardi burocratici a carico dell'Enac.³⁴

4. La disposizione ENAV DOP 2/97 disciplinava la gestione del traffico aereo in condizioni di bassa visibilità, quali quelle presenti al momento dell'incidente, prevedendo tre livelli di visibilità (visibilità 1, 2 e 3) cui corrispondono tre diverse procedure per la movimentazione a terra dell'aeromobile. Nel caso di *“visibilità non sufficiente per i piloti a rullare in modo autonomo e per il Personale degli enti di controllo ad esercitare il controllo visivo su tutto il traffico suddetto”* il movimento di un aeromobile dal piazzale era possibile solo se l'aereo atterrato in precedenza aveva, a sua volta, raggiunto il piazzale o l'aeromobile decollato in precedenza avesse riportato l'avvenuto decollo. Inoltre, a prescindere dalle condizioni meteorologiche, le procedure di movimentazione al suolo presso l'aeroporto di Linate prevedevano, in assenza di un radar di superficie,

³³ AIP Italia AGA 2.25.1 2.4.6

³⁴ Senato della Repubblica – Commissione lavori pubblici e comunicazioni, Sicurezza del trasporto aereo/9. Commissione della Camera dei Deputati (trasporti, poste e telecomunicazioni) e 8. Commissione del Senato della Repubblica (lavori pubblici, comunicazioni), Roma, 2003, p. 793.

che l'autorizzazione all'attraversamento della pista o del suo prolungamento, fosse subordinata all'avvenuto decollo dell'aeromobile sulla pista di volo.

Ebbene, dalla relazione tecnica dell'ANSV emergeva che i piloti non avevano comunicato ai controllori del traffico aereo di non essere in grado di rullare in autonomia in quanto non erano a conoscenza delle procedure di cui alla disposizione ENAV DOP 2/97 e, che conseguentemente, i controllori del traffico aereo avevano gestito la movimentazione a terra degli aeromobili credendo di trovarsi in una condizione di visibilità 2 (e non di visibilità 3), in cui la visibilità è *“sufficiente a rullare ed evitare collisioni con altri aerei/veicoli sulle vie di rullaggio e sulle intersezioni mediante l'osservazione visiva diretta ma insufficiente per il Personale degli enti di controllo ad esercitare il controllo visivo su tutto il traffico suddetto”*.

5. Al momento dell'incidente l'aeroporto di Linate risultava sprovvisto di quattro degli elementi prescritti ai fini della sicurezza nell'Annesso 14 ICAO, il quale contiene gli standard internazionali di riferimento per la progettazione, la costruzione e l'esercizio degli aeroporti. A differenza di quanto avveniva in altri Paesi quali gli Stati Uniti e la Gran Bretagna, in Italia gli standard e le raccomandazioni di cui all'Annesso 14 ICAO non avevano trovato completa trasposizione, sebbene alcune parti risultavano recepite con disposizioni normative e/o regolamenti, ingenerando in questo modo una situazione di incertezza così come evidenziato nelle premesse dell'Atto di indirizzo del Ministero dei trasporti del 14 gennaio 1998.³⁵

In particolare, rispetto agli equipaggiamenti prescritti dall'Annesso 14 ICAO, nell'aeroporto di Linate mancavano le luci di imminenza pista, le luci guida per il rullaggio, il radar e le stop bar, vale a dire la serie di luci rosse posizionate al suolo con la funzione di fermare un aeromobile che le veda accese, non potevano essere comandate convenientemente dalla torre di controllo. Infine, era stato disattivato il sistema sonoro di intrusione in pista, utile per un ulteriore avvertimento ai controllori.

³⁵ Le premesse dell'Atto di indirizzo del Ministero dei trasporti e della navigazione del 14 gennaio 1998 precisano che, in mancanza di un provvedimento formale di recepimento ai sensi e per gli effetti del DPR 4 luglio 1985, n. 461, viene contestata da parte di operatori del settore l'efficacia delle disposizioni tecniche ICAO nell'ordinamento nazionale e si ravvisa comunque la necessità e l'urgenza di fornire un concreto e non contestabile quadro di riferimento per l'azione amministrativa in materia di aiuti visivi luminosi.

6. La segnaletica orizzontale e verticale presente nell'aeroporto di Linate non era risultata adottata in conformità agli standard prescritti dall'Annesso 14 ICAO.³⁶ In particolare, la segnaletica presente era carente con riferimento alla segnaletica, direzionale, informativa, identificativa e di divieto di ingresso, inoltre, sui raccordi incriminati la segnaletica verticale era parzialmente coperta dalla vegetazione. In materia di aiuti visivi in ambito aeroportuale nella loro accezione più ampia, da un'analisi del quadro normativo e provvedimentale³⁷, emerge che l'ENAV è responsabile del controllo e della efficienza operativa e della relativa idoneità in relazione alla normativa internazionale di riferimento.

7. In data 10.10.2001 l'Agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo emanava un messaggio di allerta riportante l'annotazione di "urgenza", in cui si denunciava *"la non conformità della segnaletica della via di rullaggio R6 dell'aeroporto di Milano Linate con gli standard previsti dalla normativa ICAO"* e si invitava Enac ad effettuare verifiche sugli altri aeroporti.

Responsabile della realizzazione della segnaletica prevista dalla normativa ICAO è la Società di Gestione Aeroportuale (SEA) milanese (concernente gli aeroporti di Linate e Malpensa), la quale si impegna, in attuazione dell'art. 2 della Convenzione del 4 settembre 2001,³⁸ ad assicurare la gestione dell'aeroporto in conformità a norme

³⁶ L'Annesso 14 ICAO ha fissato a livello internazionale il quadro comune di riferimento per la costruzione degli aeroporti.

³⁷ Dall'esame complessivo dell'Annesso 14 ICAO, il quale considera unitariamente tutti gli aiuti visivi per la movimentazione a terra e per l'assistenza al volo, emerge che la competenza dell'ENAV debba essere estesa a tutti gli aiuti visivi in ambito aeroportuale; coerentemente, la comunicazione del Ministero dei trasporti e della navigazione del 19 ottobre 1995 n. 15405 in materia di aiuti visivi, orizzontali e verticali dotati o non dotati di dispositivi di illuminazione puntualizzava che *"gli aiuti visivi sono di stretta competenza dell'Azienda"*, rispetto la quale l'ENAV si limitò ad osservare di essersi *"già attivato per risolvere le problematiche più urgenti in alcuni impianti"*. Lo stesso ENAV, infine, negli atti formali che hanno caratterizzato la vicenda, ha assunto su di sé l'onere della verifica, riconoscendo nell'Atto di indirizzo del Ministero dei trasporti e della navigazione del 14 gennaio 1998 –il quale attribuisce all'ENAV il controllo degli aiuti visivi luminosi di supporto alla navigazione e all'atterraggio – il provvedimento regolatore di riferimento anche per la segnaletica orizzontale e verticale sull'area di manovra aeroportuale.

³⁸ La convenzione del 5.3.1964 con cui il Ministero dei trasporti ha regolato i rapporti tra l'Amministrazione dello stato e la SEA individuava tra gli obblighi della SEA all'art. 7, lett. A) e d) *"la manutenzione delle piste e dei piazzali di movimento nonché dei segnali diurni e notturni strettamente connessi alla sicurezza"* da eseguirsi *"con la scrupolosità necessaria onde assicurare la costante e perfetta efficienza"*. La convenzione del 1964 veniva sostituita con la convenzione di durata quarantennale del 4.9.2001 tra Enac e SEA che, tuttavia, manteneva inalterato il regime di obblighi stabilito nella precedente; l'art. 1 della convenzione del 4.9.2001 prevede che spettino alla SEA *"gli obblighi di adeguamento manutenzione ed uso degli impianti e delle infrastrutture strumentali all'esercizio"* dell'attività aeroportuale e l'art. 4, lett. b), attribuisce alla SEA il compito di *"organizzare e gestire l'impresa aeroportuale, garantendo l'ottimizzazione delle risorse disponibili per la produzione di attività e di servizi di adeguato livello"*

internazionali, comunitarie e nazionali. In tal senso, la subconcessione ad opera di SEA nei confronti della Ali Trasporti Aerei (ATA),³⁹ non sposta la posizione della prima su di un piano di responsabilità. Infatti, la Convenzione SEA-ATA precisa che appartiene a SEA la responsabilità per la realizzazione della segnaletica prevista dalla normativa ICAO sul piazzale Ovest dell'aeroporto di Linate.⁴⁰

8. Il Comitato Aeroportuale per la Sicurezza Operativa (CASO) che, costituito in ogni aeroporto, vede al proprio interno la presenza di rappresentanti sia statali che privati (quali l'ENAV, la Capitaneria di porto, la Prefettura, il gestore aeroportuale, i Vigili del Fuoco, i rappresentanti dei piloti e dei vettori ecc.) rappresentando, in tal modo, l'unico elemento di coordinamento tra le varie organizzazioni del sistema aeroportuale, si riuniva in maniera saltuaria ed inefficace. In particolare, non risultano mai essere state sollevate da alcuno dei rappresentanti del CASO osservazioni riguardanti la segnaletica e gli aiuti visivi relativi al piazzale Ovest nonché ai raccordi R5 ed R6.

La relazione dell'ANSV metteva in tal senso in evidenza, che alle riunioni del CASO seguivano poi poche comunicazioni di sicurezza, che tra gli argomenti trattati quasi mai questi avevano ad oggetto inconvenienti operativi in materia di sicurezza e che lo scambio di informazioni tra i partecipanti risultava comunque scarso.

La relazione dell'Agenzia metteva, dunque, in luce talune criticità riguardanti il profilo della sicurezza nella sua accezione di sicurezza operativa.

In particolare, l'ANSV rilevava che a Linate poteva dirsi totalmente assente un sistema di gestione della sicurezza, cd. *Safety Management System*, volto alla prevenzione delle

qualitativo, nel rispetto dei principi di sicurezza, di efficienza, di efficacia, di economicità e di tutela dell'ambiente".

³⁹ Con atto convenzionale del 30.08.1961 dalla SEA venne subconcessa alla ATA l'area sita ad ovest dell'aeroporto di Linate, per svolgervi in esclusiva l'esercizio per l'assistenza a terra (handling) e l'assistenza tecnica all'aviazione generale.

⁴⁰ L'art. 4 della Convenzione SEA-ATA del 15.02.1996 prevedeva che "il piazzale di 11.000 mq indicato come zona ovest sarà ridisegnato da SEA, Operatore Aeroportuale che provvederà ad apporvi la segnaletica prevista dall'attuale normativa ICAO al fine di ricavarne n. 6 piazzole per aeromobili 3° livello di cui n. 2 utilizzabili anche per aeromobili narrow-body fino a B737 [...] SEA provvederà altresì a tracciare la segnaletica in entrata ed in uscita, in modo tale che la circolazione preveda l'utilizzo per aerei in atterraggio del raccordo 6 – R6 – e per aerei in partenza del raccordo 5 – R5-. Tutti gli interventi di manutenzione, nonché quelli intesi ad assicurare l'operatività del piazzale e delle vie di raccordo, sono effettuati a carico di SEA. In conseguenza [...] il piazzale aeromobili di Linate rimane unico e sotto la gestione operativa di SEA quale airport operator ed è costituito dalla zona nord [...] più gli 11.000 mq zona ovest [...] apportati da ATA".

situazioni di pericolo e in grado di affrontare il verificarsi di eventuali incidenti o inconvenienti gravi.

Dall'incidente di Linate era emerso, infatti, da un lato, che *“la situazione operativa al momento dell'incidente rappresentava comunque il risultato finale – inadeguato – della complessa situazione creatasi all'interno di questa realtà organizzativo gestionale”* data dall'interazione di tutti gli enti ed i soggetti aeroportuali e che *“fra i vari soggetti presenti nell'aeroporto non esistevano, inoltre, accordi chiari sulle prestazioni riguardanti la sicurezza aeroportuale”*;⁴¹ dall'altro, anche la fase di emergenza successivamente all'incidente aveva evidenziato una gestione caotica in cui non veniva data applicazione all'apposito Piano di emergenza aeroportuale che prescrive, per l'appunto, come comportarsi in caso di incidente, come individuare le aree dell'aeroporto al fine di meglio indirizzare i soccorsi, a chi spetta il comando delle operazioni.⁴²

All'esito delle indagini furono ipotizzati i reati di disastro aviatorio ed omicidio colposo plurimo attribuiti a soggetti che stavano al vertice o avevano ruoli direttivi all'interno di ENAV, ad altri che occupavano ruoli specifici all'interno di ENAC, per i quali si poteva configurare una competenza in merito alla gestione del traffico aereo in quell'aeroporto, a soggetti con diversi ruoli all'interno di S.E.A. S.p.A. (società di gestione dei servizi aeroportuali) e al controllore di volo che aveva da ultimo tenuto i contatti radio con il vettore Cessna.

La vicenda processuale seguì percorsi differenti⁴³ e si concluse con la sentenza della Corte di Cassazione penale n. 22614 del 20 febbraio 2008 che, confermando la sentenza pronunciata dalla Corte d'Appello di Milano il 7 luglio 2006, condannava per i reati, in concorso formale tra loro, di disastro aviatorio colposo e di omicidio colposo plurimo l'ex

⁴¹ Tratto dalla relazione dell'ANSV.

⁴² M. M. COMENALE PINTO, *Profili di “safety” del gestore aeroportuale*, in U. LA TORRE, A. L. M. SIA (a cura di), *La sicurezza ne+1 trasporto e nelle infrastrutture della navigazione marittima ed aerea*, Soveria Mannelli (CZ), 2011, p. 275.

⁴³ Il processo si svolse in parte secondo il rito ordinario e in parte secondo il rito abbreviato per cui il 16 aprile 2004 fu pronunciata dal Tribunale di Milano la sentenza relativa al processo ordinario e in data 14 marzo 2005 seguì la pronuncia di primo grado nell'ambito del rito abbreviato. Il Tribunale penale confermava i capi d'imputazione di disastro aviatorio e omicidio colposo sollevati dal pm attribuendo ai soggetti ritenuti responsabili pene esemplari, superiori a quelle richieste nel processo. Cfr. C. TOSORATTI, *Tavola rotonda “La sentenza relativa all'incidente aereo di Milano Linate: commenti e riflessioni”*, *Dir. Trasp.*, 2005, p. 713.

amministratore delegato dell'ENAV, il controllore di volo responsabile del disorientamento del Cessna, l'ex direttore generale dell'ENAV e i manager della S.E.A. In questa sede la Corte escludeva, inoltre, la titolarità in capo al direttore dell'aeroporto di una posizione di garanzia in ordine alla regolamentazione e alla vigilanza sulla sicurezza dei movimenti degli aeromobili nello scalo aeroportuale in mancanza, per il periodo successivo all'entrata in vigore del d.lg. n. 250 del 1997, di una norma attributiva al medesimo di specifici poteri in materia.⁴⁴

1.4.2. Il principio della *just culture*.

Nel paragrafo che precede si è avuto modo di osservare come una serie di fattori concatenati hanno contribuito alla determinazione dell'incidente di Linate e come, da quest'ultimo, siano emerse delle criticità nel sistema del trasporto aereo nazionale. L'obiettivo che l'attività di prevenzione si pone è appunto quello di interrompere la catena degli eventi produttivi dell'evento dannoso, atteso che nell'ambito delle organizzazioni complesse gli incidenti sono solitamente il risultato del concatenarsi di plurimi fattori causali.⁴⁵

In particolare, la relazione di inchiesta dell'ANSV denunciava l'assenza di una cultura della qualità e della sicurezza la quale impediva *“ad ogni singola organizzazione di avere una veduta d'insieme della sicurezza delle operazioni ed evidenzia la mancanza di coordinamento che avrebbe dovuto essere realizzata dalla Direzione della Circonscrizione aeroportuale dell'ENAC, sia attraverso il comitato di sicurezza aeroportuale, sia nella*

⁴⁴ Secondo la Corte di cassazione n. 22614 del 20.02.2008 *“In tema di disastro aviatorio colposo, non è possibile desumere la sussistenza in capo al direttore di aeroporto, in quanto tale, di una posizione di garanzia comportante l'obbligo di regolare e vigilare sui movimenti degli aeromobili nell'aeroporto, né può ritenersi che, in ragione dell'inserimento organico di quest'ultimo nell'ENAC ed in mancanza invece di una espressa previsione normativa in tal senso, allo stesso direttore sia attribuito l'obbligo di rendere statuizioni impositive nei confronti dell'ENAV ovvero di sostituirsi al medesimo in caso di inadempienza o ritardo da parte di tale ente nella predisposizione dei presidi necessari per la gestione in sicurezza del traffico aereo a terra. (Principio affermato con riferimento a fattispecie verificatisi nel periodo successivo all'entrata in vigore del d.lg. n. 250 del 1997, il quale ha trasferito i compiti in precedenza assegnati al direttore di aeroporto dall'art. 719 c.nav. all'ENAV e all'ENAC, ma precedente all'intervento del d.lg. n. 96 del 2005, che ne ha definitivamente eliminato la figura).”*

⁴⁵ B. FRANCHI, *La normativa internazionale in materia di inchieste aeronautiche*, in *La sicurezza del volo nell'ordinamento interno ed in quello internazionale*, Milano, 2005, p. 11.

stesura di un manuale descrittivo delle procedure da adottare. La presenza di accordi chiari sulle prestazioni di ciascun soggetto coinvolto avrebbe fornito un ulteriore contributo alla sicurezza aeroportuale.”

L’Agenzia Nazionale per la Sicurezza del Volo introduce in questo modo il tema della cultura della qualità e della sicurezza.

La cultura della sicurezza viene perseguita attraverso l’applicazione del principio della *just culture*⁴⁶, ossia una cultura fondata sulla non colpevolezza in cui ogni operatore, organizzazione o parte del sistema può segnalare qualsiasi tipo di evento in grado di pregiudicare la sicurezza del volo,⁴⁷ l’unica in grado di incrementare o di mantenere ad un elevato livello la sicurezza nelle organizzazioni complesse.⁴⁸

In buona sostanza, la *just culture* si fonda sul presupposto per cui l’uomo è fallibile e, come tale, può commettere errori. Secondo questa impostazione però, per “errore umano” però, deve intendersi solamente l’errore ragionevole, ossia quello che, in considerazione dell’esperienza e della formazione dell’operatore, non è riscontrabile nessuno degli elementi soggettivi della responsabilità penale tanto da poter ritenere il comportamento posto in essere astrattamente corretto, nonostante poi, in concreto, ne sia seguito l’evento dannoso.

In assenza di elemento soggettivo, l’errore umano non solo non dovrebbe essere assoggettato a sanzioni, ma si presta a divenire un’occasione per rimediare alle carenze del sistema.⁴⁹

I sistemi complessi, diversamente da quanto accade nei sistemi lineari, si caratterizzano proprio per il fatto che ciascun fattore può combinarsi con le altre componenti secondo modalità non prevedibili; in questo contesto l’errore umano non rappresenta che uno dei fattori che, soltanto in combinazione con altri, ha potuto contribuire alla determinazione

⁴⁶ Il Prof. James Reason definisce la *just culture* come “un’atmosfera di fiducia nella quale le persone sono incoraggiate (anche ricompensate) nel fornire informazioni essenziali relative alla sicurezza, ma nella quale viene loro chiarito dove deve essere tirata la linea fra comportamento accettabile ed inaccettabile.” Da questa considerazione EUROCONTROL trae una definizione operativa di *just culture* come “una cultura in cui gli operatori di front-line o altri operatori, non sono puniti per le azioni, le omissioni o le decisioni da loro prese, commensurate alla loro esperienza e al loro addestramento, ma dove le negligenze pesanti, le violazioni volontarie e gli atti di sabotaggio non sono tollerati”.

⁴⁷ R. CAPRI, *Trasporto aereo. Sicurezza e diritti del passeggero*, Roma, 2012, p. 44.

⁴⁸ L. TROVÒ, *La just culture*, *Dir. Trasp.*, 2013, p. 662.

⁴⁹ M. CATINO, *Errori organizzativi. Oltre la cultura della colpa* (relazione al Convegno “L’errore umano: dalla cultura della colpa alla cultura della prevenzione”, Urbino, 11 maggio 2007).

dell'evento dannoso in un sistema però, che è già caratterizzato da proprie criticità. Conseguentemente, diventa fondamentale far emergere le suddette criticità ed i reali fattori scatenanti l'evento dannoso, in modo da essere in grado in futuro di prevederli e neutralizzarli. Il perseguimento di questo risultato richiede però il superamento dell'impostazione accusatoria e persecutoria della *blame culture*⁵⁰ che riconduce gli incidenti principalmente alla responsabilità dell'operatore.

Del resto, l'importanza della diffusione delle informazioni e della condivisione delle segnalazioni trova conferma nell'istituzione a livello europeo di una rete di autorità investigative per la sicurezza dell'aviazione civile degli Stati membri e nella previsione della partecipazione dell'EASA e delle autorità nazionali dell'aviazione civile degli stati membri interessati alle inchieste di sicurezza.

L'ICAO, su istanza di Eurocontrol, ha provveduto alla presentazione di diversi documenti finalizzati alla promozione della *just culture* e ha elaborato delle linee guida affinché i singoli Stati possano sviluppare una propria legislazione conforme. Rispetto la conformazione a livello legislativo e culturale da parte dell'Italia, in nostro Stato non soddisfa ancora i requisiti posti da Eurocontrol con riferimento ai principi in materia di *just culture*.⁵¹

Inoltre, la Commissione tecnica dell'ICAO ha altresì previsto la composizione di un gruppo multidisciplinare di esperti provenienti da diverse realtà operative, chiamati a confrontarsi per una fattiva interazione con l'autorità giudiziaria e a studiare possibili misure a tutela dei report volontari, in modo da evitarne un uso improprio e da assicurarne la disponibilità.

In data 14 novembre 2013 entrava inoltre in vigore l'edizione 1 del nuovo annesso 19 ICAO riguardante il *Safety Management*, in cui sono confluiti gran parte dei contenuti dell'Annesso 13 ICAO relativo in materia di *Aircraft accident and incident*

⁵⁰ La *blame culture* si concentra unicamente sulla condotta del singolo operatore al fine di individuarne la responsabilità, lasciando in secondo piano l'indagine sullo stato del sistema e sulle cause tecniche degli incidenti con l'effetto di provocare un atteggiamento difensivo da parte degli operatori che, per il timore di sanzioni e di conseguenze giudiziarie, omettono di fornire informazioni che possono essere fondamentali per la *safety*, di impedire l'individuazione delle reali cause degli incidenti e di ostacolare l'attività di prevenzione; A. ANTONINI, *Prevenzione degli incidenti aerei: la nuova normativa internazionale e dell'Unione Europea*, (relazione al Convegno di Modena, 28-29 giugno 2013), *Dir. Trasp.*, 2013, p. 946.

⁵¹ ANACNA, *Rapporto ANACNA sullo stato della just culture in Italia*, in www.anacna.it.

*investigation*⁵², con la finalità di rendere effettiva la collaborazione tra le autorità coinvolte (autorità tecnica e giudiziaria), di incrementare lo scambio delle informazioni di sicurezza e di sviluppare segnalazioni volontarie.

Anche l'azione del legislatore europeo ha avuto come obiettivo quello di superare l'ampia difformità presente tra gli Stati in materia di sicurezza aerea. In questo contesto si inseriscono le direttive comunitarie numero 1994/56, sulle inchieste, e 2003/42, relativa ai sistemi di segnalazione degli eventi di pericolo.

La direttiva 94/56/CE ha recepito nella legislazione europea i principi dell'Annesso 13 ICAO, in parte completandolo, prevedendo l'obbligo per gli Stati membri di affidare le inchieste di sicurezza a organi permanenti, indipendenti e dediti a tale attività (art. 6). Si prevede l'obbligatorietà nella conduzione delle inchieste per gli incidenti e gli inconvenienti gravi mentre resta facoltativa l'inchiesta per i meri inconvenienti (art.4.1). Scopo unico delle inchieste è quello di individuare le cause dell'evento dannoso al fine di prevenire il ripetersi di eventi analoghi mentre esula l'accertamento di colpe o di responsabilità (artt. 1 e 4.3). Coerentemente, si ribadisce all'art. 7 che la relazione d'inchiesta mette in evidenza il fine esclusivo della stessa, ossia la prevenzione. Pertanto, alle persone coinvolte nell'evento viene garantito l'anonimato e il rapporto sull'inconveniente viene distribuito solo tra le parti che possono trarre un vantaggio in termini di sicurezza dalle conclusioni in esso contenute (art. 8).

Con la direttiva 2003/42/CE si prevede, invece, un sistema di segnalazioni obbligatorie di qualsiasi circostanza che abbia influito sulla sicurezza del volo o che rischi di mettere in pericolo gli aeromobili, gli occupanti o qualsiasi altra persona (art.4) ed un sistema di segnalazioni volontarie per la raccolta e l'analisi di informazioni sulle carenze nel settore dell'aviazione che, a giudizio dell'operatore, potrebbero rappresentare un rischio per la sicurezza (art. 9). Per la prima a livello europeo, si introduce la tutela per coloro i quali abbiano reso dei *reports* con riferimento ad eventi rilevanti sul piano della sicurezza aerea, fermo restando il prevalere della disciplina penale nazionalistica sulle disposizioni

⁵² L'Annesso 13 ICAO *Aircraft accident and incident investigation*, stabilisce gli obiettivi, le finalità e le modalità di svolgimento delle inchieste di sicurezza il cui scopo è la prevenzione degli incidenti e degli inconvenienti e non la determinazione di colpe e responsabilità. Si prevede che tra le diverse autorità coinvolte nelle indagini vi sia una forma di coordinamento e collaborazione in modo da assicurare lo scambio delle informazioni necessarie ed il libero accesso alle prove. Inoltre, nel 2001 è stata inserita la disposizione relativa all'istituzione di un sistema di segnalazioni obbligatorie rispetto agli incidenti ed all'auspicabile introduzione di un sistema di *reporting* volontario.

contenute dalla direttiva che fa sì che la riservatezza e l'anonimato non possano dirsi assolute (art. 8.5).

La subordinazione della tutela della riservatezza rispetto alle norme penali da un lato e il fatto che la direttiva non ha una diretta applicabilità negli ordinamenti interni dall'altro, hanno impedito il radicarsi di una disciplina uniforme, tanto da indurre il legislatore europeo ad elaborare una proposta di regolamento che preveda l'abrogazione della direttiva 2003/42 /CE.⁵³

Ed infatti, nonostante l'indicazione chiara della direttiva nel senso di segnalare spontaneamente gli eventi anomali che coinvolgano la sicurezza dei voli, la tendenza dei giudici alla colpevolizzazione degli operatori continua ad ostacolare il diffondersi di tale cultura ed il ricorso spontaneo ai processi di *reporting*.⁵⁴

Con il Regolamento UE n. 996/2010 l'intento è appunto quello di ottenere, anzitutto, la sua diretta applicabilità negli ordinamenti interni e, conseguentemente, una maggiore omogeneità di trattamento all'interno dei singoli Stati membro. Infatti, per la prima volta viene affermata la necessità di garantire, unitamente ad una corretta amministrazione della giustizia, una reale protezione nei confronti di chi fornisca informazioni. L'art. 5.5 chiarisce che le inchieste di sicurezza sono condotte indipendentemente e separatamente da eventuali procedimenti giudiziari o amministrativi finalizzati all'accertamento di colpe o responsabilità, sganciando formalmente le inchieste di sicurezza dall'ambito processuale civile e penale. Tuttavia, nel concreto, si riscontra una certa difficoltà nell'attuazione della predetta indipendenza, specie in sede penale ove è consentita l'utilizzazione in giudizio dei rapporti e delle relazioni di sicurezza.

Nonostante tutto, dunque, nemmeno il Regolamento comunitario n. 996/2010 è stato in grado di esprimere appieno la propria forza innovatrice e di arrivare ad una maggiore omogeneità di trattamento tra i vari ordinamenti interni.

Infine, a livello nazionale, anche il legislatore italiano ha cercato di conformarsi ai principi dettati a livello internazionale comunitario, *in primis*, con l'emanazione del d.lgs.

⁵³ L. TROVÒ, *La just culture*, *Dir. Trasp.*, 2013, p. 691.

⁵⁴ F. PELLEGRINO, *Il concetto di just culture nel diritto aeronautico*, in E. TURCO BULGHERINI E F. SALERNO (a cura di), *Infrastrutture e navigazione: nuovi profili della sicurezza marittima e aerea* (Convegno di studio. Napoli 25-26 gennaio 2013), Roma, 2013, p. 67.

n. 66/1999 che, andando a modificare l'art. 827 cod. nav., ha previsto l'obbligatorietà dell'inchiesta di sicurezza per ogni incidente e inconveniente grave.

Successivamente, il d.lgs. 213/2006 recepiva la direttiva 2003/42/CE relativa alla segnalazione di taluni eventi nel settore dell'aviazione civile, mentre il d.lgs. 118/2008⁵⁵ recepiva la direttiva comunitaria 2006/23/CE sulla licenza comunitaria di controllore del traffico aereo.

Tuttavia, gli interventi legislativi sopracitati non possono ancora dirsi esattamente conformi ai principi della *just culture* e i suoi sostenitori hanno mosso delle critiche ad alcune delle loro previsioni.⁵⁶

In particolare, a fronte di una presa di coscienza a livello internazionale e comunitario per cui, in campo aeronautico, occorre privilegiare le esigenze della prevenzione rispetto la ricerca di un colpevole e, conseguentemente, sarebbe opportuno estendere l'inacquisibilità e l'inutilizzabilità in sede penale agli atti e ai documenti relativi alle indagini svolte da ogni soggetto che, per legge o per contratto, sia obbligato alla raccolta di dati, si deve fare i principi vigenti nell'ordinamento italiano. L'art. 112 Cost. recita che "il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale", imponendo in tal modo l'obbligo di intervenire ogniqualvolta questi abbia notizia di un reato; un obbligo di intervento che frequentemente collide con il concetto della *just culture*. Inoltre, l'autorità giudiziaria può accedere alle informazioni raccolte dall'Enac e dall'ANSV in tutti i casi in cui sospetti che una qualche segnalazione possa presentare profili di rilievo penale.⁵⁷ Si è fatto poi notare⁵⁸, che, perché ciò avvenga basta poco, ossia è sufficiente il mero sospetto che un'azione o un'omissione possa rientrare nella fattispecie di cui all'art. 432 c.p. (attentati alla sicurezza dei trasporti) e che la *notitia criminis* possa essere custodita in una delle banche dati.

⁵⁵ Decreto sostituito dal d.lgs. 8 aprile 2010, n. 68.

⁵⁶ ANACNA, *Rapporto ANACNA sullo stato della just culture in Italia*, in www.anacna.it, p. 13 ss.

⁵⁷ Art. 9 del d.lgs. 213 del 2006 per cui "Salvo che il fatto costituisca reato e fatte salve le norme nazionali dettate in materia di accesso alle informazioni da parte dell'autorità giudiziaria in sede penale, le informazioni relative agli eventi raccolti dall'ENAC e dall'ANSV nelle rispettive banche dati sono utilizzate unicamente per fini di prevenzione".

⁵⁸ ANACNA, *Rapporto ANACNA sullo stato della just culture in Italia*, in www.anacna.it, p. 16.

1.4.3. Il Safety Management System: il ruolo del gestore aeroportuale.

Il Safety Management System (SMS) è “*un sistema di gestione orientato a definire e misurare le prestazioni relative alla sicurezza, in rapporto ad un obiettivo prefissato.*”⁵⁹

Ispirato ad una filosofia di promozione di una cultura positiva della sicurezza⁶⁰ e di incremento dei livelli di affidabilità espressi dal sistema dell'aviazione civile, il SMS mira all'individuazione, al monitoraggio e all'eliminazione dei rischi potenziali (*risk management*).

A fronte della previsione di aumento del traffico aereo mondiale e, conseguentemente, della possibilità di verifica di incidenti, l'ICAO chiedeva alla propria commissione per la navigazione aerea di elaborare un documento di indirizzo sul tema della sicurezza nel sistema del trasporto aereo.

Nel 1997 la commissione produceva un documento, il *Global Aviation Safety Plan* (Piano Globale della Sicurezza Aerea) che veniva successivamente ratificata nel 1998 e nel 2001 da due Assemblee generali e recepito negli Annessi alla Convenzione.

In particolare, l'Annesso 6 ICAO prescrive l'adozione di un SMS per gli operatori aerei e per le organizzazioni di manutenzione, entro il 1 gennaio 2009, mentre gli Annessi 11 – sui servizi del traffico aereo – e 14 – sugli aeroporti – contengono i requisiti di SMS.

Il ruolo svolto dall'Enac nello sviluppo e nella promozione del SMS si esplica attraverso l'attività di regolamentazione e di promozione culturale volto ad incidere sul tessuto organizzativo, sulla cultura e sul *modus operandi* degli attori a vario titolo coinvolti nel sistema del trasporto aereo.

In tale contesto, il SMS è riconducibile al Management System Infrastrutture Aeroporti ed al Management System Organizzazioni.

Appurato che la maggior parte degli eventi dannosi ha luogo all'interno del sistema aeroportuale, l'ICAO per prima, ha posto la propria attenzione sul sistema di gestione della sicurezza aeroportuale prevedendo che ogni attore aeroportuale abbia un proprio sistema di gestione della sicurezza.

⁵⁹ ENAC, *Safety Management System: garanzia per la sicurezza e beneficio per la crescita aziendale*, 27 febbraio 2011, Roma.

⁶⁰ Cfr. § 1.4.2.

Nell'ambito del Management System Infrastrutture Aeroporti, l'Enac ha recepito e introdotto nell'ordinamento nazionale con l'emanazione del Regolamento per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti⁶¹ i contenuti dell'Annesso 14 ICAO, volume I, rubricato "Aerodromes", il quale definisce le caratteristiche tecniche per le infrastrutture, gli impianti e le operazioni aeroportuali, prescrivendo l'adozione di un Sistema di Gestione della Sicurezza da parte del gestore aeroportuale.

Il Regolamento, elaborato sulla base degli standard e raccomandazioni di cui all'emendamento n. 4 dell'Annesso 14 ICAO che ha introdotto "la certificazione dell'aeroporto" e il "sistema di gestione della sicurezza", ha introdotto, da un lato, l'obbligo di certificazione per gli aeroporti caratterizzati da un'attività di trasporto pubblico con velivoli aventi una configurazione dei posti con minimo più di dieci passeggeri oppure una Massa Massima al decollo superiore a 5.700 kg e, dall'altro, l'implementazione del SMS negli aeroporti certificati a far data dal 24 novembre 2006.⁶²

Nel quadro sopra delineato, la società di gestione aeroportuale diventa la figura centrale nell'attività di gestione del SMS all'interno dell'aeroporto. L'assunto trova piena conferma nella Circolare Enac ATP-22⁶³ del 17.03.2006 che confina ad attribuzioni e responsabilità esclusive del gestore aeroportuale l'attuazione delle politiche di sicurezza, il riesame e il miglioramento del sistema SMS, ferma restando la consapevolezza che, nell'ambito delle diverse attività operative, vi rientrano altresì anche soggetti con specifiche competenze istituzionali, quali l'ENAV e la Sanità aerea, *"ai quali sono connesse precise responsabilità in materia di ordine e sicurezza pubblica, difesa civile, prevenzione incendi, soccorso e protezione civile, etc., che restano in ogni caso in capo a tali organizzazioni. In tal senso, il gestore provvede alla correlazione funzionale tra la propria attività operativa e quella dei diversi soggetti pubblici che operano in aeroporto al fine di stabilirne la coerenza con la safety delle operazioni."*⁶⁴

⁶¹ In data 30 settembre 2002 è stato pubblicato dall'ENAC, con entrata in vigore dal 27 novembre 2002, il Regolamento per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti in Italia, a seguito delle disposizioni contenute nell'emendamento n. 4 dell'Annesso 14 (Aeroporti) ICAO, Volume I, 3^a edizione, che stabilisce l'istituzione di un sistema di gestione della sicurezza su ciascun aeroporto civile a decorrere dal 24 novembre 2005.

⁶² Regolamento per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti, 2^a edizione del 21 ottobre 2003, Capitolo 1, § 1 e 5.

⁶³ Le Circolari dell'Enac Serie Aeroporti (APT) hanno ad oggetto le materie tecniche degli aeroporti, la sicurezza e l'operatività aeroportuale, incluse le Organizzazioni che operano in questo settore.

⁶⁴ Circolare Enac ATP-22, pag. 3 di 12.

Peraltro, nell'ambito dell'esercizio dei servizi di sicurezza aeroportuali si è riscontrata la tendenza ad affidare al gestore aeroportuale taluni compiti dapprima riservati allo Stato.⁶⁵ In particolare, tale evoluzione si è avuta anche a livello nazionale a seguito del processo di privatizzazione dei servizi di sicurezza per i quali non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà.⁶⁶ È stato infatti in tal senso emanato il Decreto del Ministero dei trasporti e della navigazione del 29 gennaio n. 85 sull'affidamento in concessione dei servizi di controllo in ambito aeroportuale, non comportanti l'esercizio dei poteri riservati allo Stato.⁶⁷

I servizi in oggetto riguardano, in particolare: 1. Il controllo dei passeggeri in partenza e transito; 2. il controllo radioscopico o con altri tipi di apparecchiature di bagaglio del passeggero; 3. il controllo radioscopico o con altri tipi di apparecchiature dei bagagli da stiva, della merce e dei plichi dei corrieri espresso. All'Enac viene demandato il compito di provvedere all'espletamento degli adempimenti relativi all'affidamento in concessione dei suddetti servizi di sicurezza e vigilanza che vengono assegnati mediante procedure concorrenziali ad imprese di sicurezza che siano in possesso dei requisiti previsti. Con riferimento, invece, ai servizi di controllo non suscettibili di affidamento in concessione, questi possono essere svolti dai vettori o dal gestore o tramite imprese di sicurezza.

In ogni caso e, a prescindere dall'affidamento in concessione dell'esercizio dei servizi di controllo e sicurezza nei confronti di servizi terzi, unico responsabile dell'organizzazione e dell'espletamento di tali servizi resta il gestore aeroportuale.

Del resto, con la riforma della parte aeronautica del codice della navigazione attuata con d.lgs. 9 maggio 2005 n. 96, il gestore è diventato il titolare del coordinamento operativo, posto a garanzia della sicurezza del sistema di scalo, nonché della funzionalità dell'aeroporto assumendo, in questo modo, una posizione di garanzia che impone allo stesso l'obbligo di attivarsi effettuando i controlli prescritti a tutela della sicurezza della navigazione aerea.

⁶⁵ G. VERMIGLIO, *Sicurezza: safety, security e sviluppo sostenibile, Sicurezza navigazione e trasporto*, in R. TRANQUILLI-REALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008, p. 345.

⁶⁶ F. SALERNO, L'affidamento in concessione dei servizi di sicurezza aeroportuali nel generale processo di privatizzazione degli aeroporti italiani, in *Dir. Trasp.*, 2003, p. 515.

⁶⁷ In attuazione dell'art. 5 del d.l. 18 gennaio 1992, n. 9 convertito dalla legge del 28 febbraio 1992 n. 217 relativa all'adozione di disposizioni urgenti per l'adeguamento degli organici delle forze di polizia e dei vigili del fuoco nonché per il potenziamento delle infrastrutture, degli impianti e delle attrezzature delle forze di polizia.

Il combinato disposto degli artt. 693 e 705 cod. nav. individuano le competenze del gestore aeroportuale. In particolare, la lettera e) dell'art. 705, al fine di garantire un livello di sicurezza adeguato rispetto ai mezzi impegnati nelle aree aeroportuali, introduce un potere di verifica del gestore, il quale deve quindi assicurare il controllo sulla presenza di ostacoli e pericoli per la navigazione aerea ad esso attribuito dal comma 2 dell'art. 4 del d.lgs. 237/2004, convertito con modificazioni nella l. 265/2004 che dispone la ripartizione di competenze tra ENAC, ENAV e i gestori aeroportuali per l'esercizio dei servizi dell'assistenza al volo.

Oltre che per espressa previsione del codice della navigazione, il gestore aeroportuale è l'ente cui è stato affidato il compito di amministrare e gestire secondo criteri di trasparenza e di non discriminazione le infrastrutture aeroportuali anche per adeguamento alla normativa comunitaria.

In questo contesto si inseriscono le misure previste dal Regolamento CEE n. 2407/92 sul rilascio delle licenze ai vettori aerei per salvaguardare la qualità e la sicurezza dei voli. Il Regolamento CEE ha provveduto ad individuare i requisiti necessari per l'ottenimento della licenza necessaria allo svolgimento dei servizi di trasporto aereo all'interno dei cieli europei impedendo così che siano ammessi a svolgere servizi di trasporto aereo intracomunitari vettori che non rispettano determinati standard; fissando dei limiti qualitativi il Regolamento ha assicurato il mantenimento, se non l'implementazione, dei livelli di sicurezza che la rimozione dei limiti quantitativi per l'accesso al mercato del trasporto aereo comunitario avrebbe potuto minare.

Con riferimento agli standard richiesti dal Regolamento, in primo luogo diventa necessaria l'esistenza di un collegamento effettivo tra il vettore aereo e la Comunità. Pertanto, l'operatore che chieda ed ottenga la licenza da parte di uno Stato membro deve utilizzare esclusivamente aeromobili registrati in uno Stato membro, di proprietà dell'impresa medesima ovvero a disposizione della stessa in virtù di contratti aventi una certa durata (es. leasing).

In secondo luogo, si prevede che solo le imprese dotate di una certa solidità economica dal punto di vista aziendale siano ammesse dagli Stati membri allo svolgimento di servizi di trasporto aereo.

In Italia, particolarmente significativa in materia di licenze è la Circolare dell'Enac APT-16 del 15 marzo 2004 sulla certificazione dell'aeroporto che, ancora una volta, mette in luce gli obblighi e le responsabilità della figura del gestore aeroportuale.

Il gestore aeroportuale ha l'obbligo di ottenere il certificato di aeroporto rilasciato da parte dell'Enac, il quale attesta la conformità dell'aeroporto ai requisiti di cui al Regolamento per la costruzione e l'esercizio degli aeroporti. In particolare, il certificato dell'aeroporto attesta la conformità ai requisiti del Regolamento rispetto: a) alle caratteristiche fisiche dell'aeroporto, alle infrastrutture, agli impianti, ai sistemi ed alle aree ad esso limitrofe definite nel cap. 4 paragrafo 11 del Regolamento (certificazione delle infrastrutture); b) all'organizzazione aziendale ed operativa del gestore, alle sue dotazioni tecnologiche, ai mezzi, al personale, alle procedure di gestione e di tutti gli altri elementi atti a garantire l'operatività dell'aeroporto in condizioni di sicurezza, nonché del Manuale di Aeroporto (certificazione del gestore).⁶⁸

Il gestore assicura pertanto che l'attività di esercizio e prestazione di servizio delle infrastrutture, impianti, servizi, attrezzature e l'applicazione dei piani di emergenza (contingency plans), avvenga nel rispetto del Regolamento e delle indicazioni e contenuti del Manuale di Aeroporto, che è parte integrante della certificazione, mantenendo le proprie responsabilità anche qualora affidi a soggetti terzi alcuni dei compiti che rientrano nelle sue competenze.⁶⁹

1.4.4. Le licenze del personale di volo: il caso Meridiana Fly.

Restando in ambito di certificazioni, compito dell'Enac è anche quello di certificare le licenze relativo a tutto il personale aeronautico. In particolare, per *safety* deve intendersi anche la valutazione dell'idoneità degli operatori aerei e del personale di volo.

Fanno parte del personale di volo i piloti i quali, per volare, devono appunto essere in possesso di una licenza aeronautica che consenta loro di pilotare aeromobili civili in base alle qualifiche di cui è in possesso (abilitazioni). Esistono diverse tipologie di licenza:

⁶⁸ Circolare ENAC APT-16 del 15 marzo 2004, pag. 2 di 18.

⁶⁹ Circolare ENAC APT-16 del 15 marzo 2004, pag. 3 di 18.

pilota privato (PPL), pilota commerciale (CPL) pilota di linea (ATPL). In considerazione della licenza conseguita è possibile svolgere l'attività di pilota come professione (Licenza di Pilota di Linea di Velivolo o Elicottero, Licenza di Pilota Commerciale di Velivolo o Elicottero) o a scopo ricreativo/sportivo (Licenza di Pilota privato di Velivolo o Elicottero, Licenza di Aliante, Licenza di Aerostato).

Le abilitazioni conseguite sono riportate sulla licenza poiché indicano la o le diverse tipologie di aeromobile che il pilota è autorizzato a pilotare. Le attestazioni sono rilasciate al termine di un corso di addestramento teorico-pratico svolto presso Type Rating Training Organization - TRTO (organizzazione di addestramento) e Flight Training Organization - FTO (Centri di addestramento al volo) approvati dalle Autorità Aeronautiche nazionali.

Gli addestramenti ed i requisiti variano in considerazione del ruolo svolto dal pilota e del posto di pilotaggio assegnatogli a bordo dell'aeromobile: vi sono aeromobili che possono essere condotti da un solo pilota (si parla in questo caso di aeromobili ad equipaggio singolo), e aeromobili per la conduzione dei quali è necessaria la presenza a bordo di un pilota e un co-pilota (si parla in questo caso di aeromobili ad equipaggio plurimo). Il pilota a bordo quindi può svolgere le funzioni di comandante o di co-pilota. Il pilota, inoltre, può eseguire la funzione di istruttore nei confronti di allievi-piloti per il conseguimento di licenze o di abilitazioni, o anche di esaminatore o controllore delle capacità dei propri colleghi, verificandone periodicamente il permanere delle abilità già conseguite ed esercitate.

Per conseguire una Licenza di Pilota Commerciale e successivamente, quella di Pilota di Linea, allo scopo di intraprendere l'attività professionale di pilota, sono previsti due tipi di percorso: un corso così detto "Modulare" o un corso "Integrato".

Il corso Modulare consente di conseguire, in una prima fase, la Licenza di Pilota Privato di Velivolo o Elicottero, per proseguire poi con l'addestramento per la Licenza di Pilota Commerciale e infine, effettuato un numero minimo di ore di volo su aeromobili a equipaggio plurimo, sostenere l'esame per Pilota di Linea.

Il Corso Integrato dà la possibilità di conseguire la Licenza di Pilota Commerciale con l'idoneità teorica per la Licenza di Pilota di Linea. Frequentando il corso di tipo integrato, l'allievo svolge l'addestramento teorico per la Licenza di Pilota di Linea (in gergo: ATPL Frozen) articolato in 750 ore di istruzione ripartite tra le varie materie. L'idoneità teorica

conseguita resta valida almeno per 7 anni e, comunque, fino a quando l'allievo mantiene l'abilitazione al volo strumentale. Terminato l'addestramento pratico e superato l'esame in volo, l'allievo sarà titolare di una Licenza di Pilota Commerciale che lo abilita a svolgere attività professionale.⁷⁰

Il caso Meridiana Fly S.p.A. ha ad oggetto proprio la questione relativa al mantenimento ed al rinnovo delle licenze di volo dei suoi piloti.

La vicenda aveva inizio con la collocazione in cassa integrazione guadagni straordinaria a zero ore senza rotazione per un numero complessivo di 432 lavoratori di cui: *“n. 194 lavoratori appartenenti alle Categorie del Personale Navigante Tecnico (PNT), Personale Navigante di Cabina (PNC) e Personale di Terra (PT), che matureranno i requisiti pensionistici nell’arco del periodo complessivo di fruizione degli ammortizzatori sociali concedibili, ovvero che pur non in possesso di tali requisiti, non si opporranno alla collocazione in Cigs a zero ore e, comunque, sempre tenendo conto delle esigenze tecnico-organizzative aziendali”*.⁷¹

Nonostante il ricorso all'utilizzo dell'ammortizzatore sociale, a luglio 2011 veniva reso noto il piano di acquisizione della società Air Italy S.p.A. da parte di Meridiana Fly S.p.A.; in particolare, nel “Resoconto intermedio sulla gestione a settembre 2011” di Meridiana Fly S.p.A. si apprendeva che in data 14.10.2011 la società avrebbe perfezionato l'acquisizione di Air Italy con l'acquisto del 100% del suo capitale sociale, dando vita al nuovo gruppo italiano del trasporto aereo Meridiana Fly-Air Italy.

In data 27.12.2012 veniva siglato presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali un accordo di modifica ed integrazione della CIGS con il quale si stabiliva una estensione del numero dei lavoratori interessati dall'ammortizzatore sociale con rimodulazione dei criteri, conseguenti al progetto aziendale di ristrutturazione e riorganizzazione e alla decisione di dismettere ulteriori 9 aeromobili della flotta (due Airbus 330, quattro Airbus 320 e tre Airbus 319) operando con i 17 rimanenti. Per quanto riguarda il Personale Navigante Tecnico (PNT), venivano collocati progressivamente in CIGS, unitamente al Personale Navigante di Cabina, 908 lavoratori su una platea di 1173 appartenenti alla categoria, con una sospensione oraria fino a un massimo di zero ore, applicando “il

⁷⁰ Sito ufficiale dell'ENAC: www.enac.gov.it.

⁷¹ Verbale di accordo in sede governativa del 23.06.2011 sottoscritto dalla compagnia aerea Meridiana Fly S.p.A. presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

criterio della rotazione compatibilmente con le esigenze tecnico organizzative e produttive aziendali tenendo conto della fungibilità dei profili professionali”, dando precedenza alla collocazione in cassa al personale che andasse maturando i requisiti di legge per il pensionamento, oltre che al personale che manifestasse la non opposizione al collocamento in CIGS.⁷²

Durante gli anni 2012-2013 l'attività di Meridiana veniva di fatto svuotata in favore di Air Italy: numerosi voli (circa il 50%) con nominativo IG (Meridianafly) venivano programmati ed operati da aeromobili e personale di Air Italy in evidente contrasto con la missione di salvataggio e rilancio manifestata nei verbali sottoscritti dall'azienda resistente; a questo si aggiunga l'utilizzo di vettori appartenenti ad altre compagnie al fine di operare i voli con nominativo IG (Meridianafly).⁷³

Al fine di ridurre al minimo l'impatto della CIGS a rotazione, in data 11.04.2013 l'azienda assicurava al Personale Navigante Tecnico il mantenimento della validità del Type Rating (addestramento tipo aeromobile), mediante apposito accordo teso ad attivare il finanziamento della formazione necessaria ad opera del Fondo Speciale per il sostegno del reddito e dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del settore del trasporto aereo (FSTA). Nello stesso giorno veniva altresì siglato un ulteriore accordo con il quale si prendeva in considerazione la necessità di interventi formativi per il mantenimento dei type rating e della validità delle licenze. In tale ottica le parti concordavano di prevedere un piano formativo per un numero massimo di 186 piloti su base annua nel periodo 11/04/2013-26/06/2015 mediante domanda da inviarsi al FSTA per la parte di intervento formativo da effettuare in costanza di CIGS. L'azienda si impegnavo a presentare al fondo un'istanza di ammissibilità per accedere ai finanziamenti necessari a garantire l'intervento formativo da svolgere in servizio.⁷⁴

Nonostante i suddetti impegni assunti con riferimento al mantenimento ed al rinnovo delle licenze mediante interventi formativi per i piloti sospesi dal lavoro, un corposo gruppo di

⁷² Verbale di accordo in sede governativa del 27.12.2012 sottoscritto dalla compagnia aerea Meridiana Fly S.p.A. presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

⁷³ La gestione della crisi da parte di Meridiana Fly S.p.A. veniva fatto oggetto di una interrogazione al Ministro del lavoro e a quello delle Infrastrutture da parte dell'on. Filippi finalizzato a chiarire se le istituzioni fossero a conoscenza della grave precarietà dei lavoratori Meridiana Fly, anche a seguito del progetto di integrazione con Air Italy, verso la quale Meridiana Fly S.p.A. aveva progressivamente spostato le proprie attività di volo.

⁷⁴ Verbale di accordo dell'11.04.2013 siglato da Meridiana Fly S.p.A. e dalle sigle sindacali (FILT CGIL, FIT CISL, UIL TRASPORTI, UGL TRASPORTI, ANPAC).

loro si trovava ad essere collocato in cassa integrazione, senza più venire richiamati in servizio secondo il criterio della rotazione previsto dagli accordi di cassa integrazione sopramenzionati.

L'esigenza di poter ruotare durante il periodo di collocazione in cassa integrazione si manifestava quindi per diversi dei piloti Meridiana Fly proprio per il mantenimento dei requisiti professionali, onde evitare il pregiudizio professionale che la forzosa inattività alla quale erano stati costretti per decisione datoriale aveva arrecato loro, precludendo loro, tra l'altro, di potere essere utilmente occupati tanto in Meridiana Fly quanto presso altre compagnie aeree.

Ed infatti, molto spesso le compagnie aeree, soprattutto straniere (Turkish Airlines, Air China, Garuda Indonesia, Cebu Pacific Airlines, Korean Air, Vietnam Airlines, China Southern), esigono tra i requisiti professionali, di avere svolto in un arco temporale di solito corrispondere ai sei mesi precedenti, attività di volo, proprio per selezionare le candidature di soggetti qualificati e allenati, motivo per il quale alcuni dei piloti Meridiana Fly venivano respinti per *recency* decaduta.

La regolamentazione internazionale in materia prevede infatti che non si possano prendere i comandi di un aereo destinato a operazioni di linea se, nei 90 giorni immediatamente precedenti, non si sono fatti almeno 3 atterraggi e 3 decolli sul modello specifico (cd. *Recency*).⁷⁵

In mancanza di questo requisito, poco prima della attività di linea, occorre sottoporsi a un modulo addestrativo al simulatore per garantire una sorta di *refreshment* delle proprie prestazioni. La successiva attività di volo ripristina le normali condizioni tecnico professionali.

⁷⁵La Circolare ENAC OPV-13 del 8.11.2002 sui criteri di valutazione del Manuale delle Operazioni prevede che l' "Operations Manual, è uno degli strumenti principali attraverso il quale l'Operatore garantisce lo svolgimento delle operazioni in sicurezza. Questo manuale, oltre a descrivere l'organizzazione dell'Operatore, contiene tutte le istruzioni ed informazioni che il personale dell'Operatore deve conoscere per poter svolgere i propri compiti in conformità alle norme in vigore ed agli standard fissati dall'Operatore stesso. Esso contiene inoltre i programmi di addestramento e controllo per il personale dell'operatore secondo quanto previsto dalle JAR-OPS 1 e 3." Il Manuale delle Operazioni viene approvato dall'ENAC "in quanto ritenuti idonei ed adeguati per gli scopi prefissi al termine di un processo di valutazione." Rispetto la *recency*, il manuale della Compagnia Meridiana Fly, anch'esso approvato dall'ENAC, stabilisce che: "A pilot shall not be assigned to operate an aeroplane as part of the minimum number of flight crew specified in the AFM, either as pilot flying or pilot non flying, unless he has carried out three takeoffs and landings in the previous 90 days as pilot flying in an aeroplane, or in a flight of the same type. The 90 day period prescribed in the above paragraph may be extended up to a maximum of 120 days by line flying under the supervision of a TRI/TRE or a FFS check".

Oltre a ciò i piloti con licenza di volo devono sottoporsi annualmente a un *check* di addestramento delle loro capacità professionali (cd. *Type Rating*), consistente in un esame di pilotaggio da effettuarsi sull'aeromobile sui quali si è abilitati e il cui mancato superamento implica la decadenza dei titoli professionali.

Per i piloti assunti presso le Compagnie aeree, i datori di lavoro sono tenuti a sostenere gli oneri finanziari e logistici dei controlli ai quali è sottoposto il proprio personale navigante tecnico, tant'è che, conscia di tale onere, la stessa Meridiana Fly nell'accordo dell'11.04.2013 sopracitato si impegna a presentare una istanza al FSTA per accedere ai finanziamenti e garantire l'addestramento in servizio del PNT.

Nel caso che ci occupa, la società Meridiana Fly S.p.A. non si è minimamente adoperata per garantire economicamente il mantenimento del *type rating*, nè finanziando direttamente i corsi necessari né coinvolgendo i ricorrenti in interventi formativi durante la CIGS a rotazione, sì da mantenere adeguatamente allenati i propri piloti, anche nell'ottica di una proficua futura utilizzazione in caso di rilancio della compagnia (ipotesi non remota secondo le intenzioni espresse negli accordi sindacali).

I lavoratori pertanto, si vedevano costretti ad attivarsi di propria iniziativa e a proprie spese per il mantenimento della specializzazione, sostenendo impegni economici importanti per il conseguimento annuale del *Type Rating*, ed ad agire in giudizio per il riconoscimento e la tutela dei propri diritti, che allo stato, sono al vaglio del Tribunale di Tempio Pausania.

1.4.5. La licenza di esercizio del vettore aereo.

Il vettore appartenente ad uno degli Stati membri dell'Unione Europea per poter operare deve essere in possesso della licenza di esercizio, così come il pilota deve essere in possesso di licenza ed abilitazione. La licenza di esercizio consiste dunque in un'abilitazione rilasciata da parte della Direzione Licenze di Esercizio dell'Enac ad un'impresa la quale consegue in questo modo il diritto di effettuare un'attività di trasporto

aereo di passeggeri e/o di merci a titolo oneroso, secondo le modalità indicate nell'abilitazione stessa.⁷⁶

La licenza di esercizio è stata introdotta con il Regolamento comunitario n. 2407/1992, facente parte del Terzo di tre “Pacchetti” con cui è stato dato compimento al processo di liberalizzazione del trasporto aereo in Europa. Si ricorda che il “Terzo Pacchetto” ha costituito la tappa conclusiva del suddetto processo di liberalizzazione con cui il libero accesso al mercato ha trovato piena applicazione. Conseguentemente, ne è discesa la libertà per le compagnie aeree di fissare le proprie tariffe, la possibilità da parte degli Stati di intervenire nel caso di tariffe base troppo alte o basse rispetto ai costi, l'entrata in vigore del diritto di cabotaggio sulle rotte nazionali ed internazionali, e il venir meno della differenza tra voli di linea e voli non di linea.

Nell'ambito della disciplina applicabile indifferentemente ai servizi di linea e a quelli non di linea successivamente all'entrata in vigore del Regolamento, vi troviamo anche quella relativa alla concessione ed al mantenimento della licenza di esercizio del vettore.

In particolare, il Regolamento vincolava la proprietà, il controllo e la sede dell'impresa di trasporto alla Comunità, sicché l'impresa doveva essere partecipata in maggioranza da Stati membri o da cittadini comunitari e i membri del Consiglio di Amministrazione dovevano essere in maggioranza cittadini europei. La licenza di esercizio veniva rilasciata dallo Stato membro e veniva rilasciata all'impresa di trasporto a condizione che: a) l'impresa appartenesse ad uno Stato o a cittadini della Comunità, purché avesse la sede principale o il centro della sua attività nella nazione alla quale era richiesta la licenza; b) l'attività principale dell'impresa consistesse nel trasporto aereo in modo esclusivo o combinato con un qualsiasi altro impegno commerciale di aeromobili; c) l'impresa fosse affidabile e solida dal punto di vista finanziario.⁷⁷

Inoltre, l'art. 5, par. 1 prevede che un'impresa di trasporto aereo richiedente cui viene rilasciata per la prima volta una licenza d'esercizio debba essere in grado di dimostrare in modo sufficientemente convincente alle autorità competenti dello Stato membro che rilascia la licenza: a) di poter far fronte in qualsiasi momento ai suoi impegni effettivi e potenziali stabiliti in base a presupposti realistici per un periodo di ventiquattro mesi a

⁷⁶ R. CAPRI, *Trasporto aereo. Sicurezza e diritti del passeggero*, Roma, 2012, p. 30; sito ufficiale dell'ENAC: www.enac.gov.it.

⁷⁷ Art. 4 Regolamento CEE n. 2407/92 sul rilascio delle licenze ai vettori aerei.

decorrere dall'inizio delle operazioni; b) di poter far fronte ai costi fissi e operativi connessi con le operazioni secondo i suoi piani economici e determinati in base a presupposti realistici per un periodo di tre mesi dall'inizio delle operazioni e senza tener conto delle entrate derivanti da dette operazioni. Il legislatore comunitario fissa dunque dei criteri a tutela della solidità e dell'affidabilità dell'impresa che si fondano sul nuovo principio di "rischio di impresa", derivante dall'apertura al mercato ad alle logiche della libera concorrenza.⁷⁸

Conseguentemente, qualora dovesse risultare l'impossibilità per il vettore di far fronte ai propri impegni per un periodo di dodici mesi, le autorità che rilasciano la licenza possono, in qualunque momento, sospendere o revocare la licenza ovvero rilasciarne una provvisoria in attesa di una ristrutturazione finanziaria, purché non sia mai pregiudicata la sicurezza del vettore (art. 5, par. 5).

Con il Regolamento n. 1008/2008, il legislatore comunitario ha modificato il soggetto competente al rilascio della licenza di esercizio che, conseguentemente, non è più il singolo Stato membro ma l'autorità competente che, nel nostro Paese è l'ENAC.

Il Regolamento n. 1008/2008 ha inoltre incrementato le condizioni di natura tecnica, giuridica e finanziaria necessarie ai fini dell'ottenimento della licenza prevedendo, più nel dettaglio, *che* l'impresa debba essere titolare di un Certificato Operatore Aereo valido rilasciato da un'autorità nazionale dello stesso Stato la cui autorità competente per il rilascio delle licenze è responsabile per il rilascio, il rifiuto, la revoca o la sospensione della licenza d'esercizio del vettore aereo comunitario; *che* abbia nella propria disponibilità uno o più aeromobili, siano essi di sua proprietà oppure impiegati in base a un contratto di dry lease; *che* gli Stati membri e/o i cittadini degli Stati membri detengano oltre il 50 % dell'impresa e la controllino di fatto, direttamente o indirettamente, attraverso una o più imprese intermedie, salvo quanto previsto in un accordo con un paese terzo di cui la Comunità è parte contraente; *che* rispetti i requisiti in materia di copertura assicurativa di cui all'articolo 11 e al regolamento (CE) n. 785/2004; e le condizioni di onorabilità relative alla presentazione di prove relative alla moralità o all'assenza di dichiarazione di fallimento di cui all'art. 7 (art. 4).

⁷⁸ R. LOBIANCO, *Compendio di diritto aeronautico*, Milano, 2009, p. 135.

1.4.6. Il certificato di Operatore Aereo (COA).

L'art. 6 del Regolamento subordina il rilascio e la validità delle licenze di esercizio al possesso del Certificato di Operatore Aereo (COA) definito all'art. 2 del Regolamento n. 1008/2008 come *“un certificato rilasciato a un'impresa in cui si attesti che l'operatore ha la capacità professionale e l'organizzazione necessarie ad assicurare lo svolgimento in condizioni di sicurezza delle operazioni specificate nel documento stesso, come previsto nelle pertinenti disposizioni del diritto comunitario o nazionale applicabile”*.⁷⁹ Tale Certificato attribuisce la qualifica di “vettore comunitario” e garantisce il rispetto delle condizioni di sicurezza indispensabili nello svolgimento del trasporto aereo, tant'è che il COA viene rilasciato a condizione che sussista il soddisfacimento di tutti i requisiti in materia di operazioni in volo e a terra, addestramento equipaggi e manutenzione dei mezzi aerei e delle attrezzature.⁸⁰

In Italia il COA viene rilasciato dall'ENAC, all'esito favorevole dei propri accertamenti, alle imprese nazionali che dimostrino di possedere i requisiti stabiliti dai regolamenti comunitari sopracitati. L'ENAC ha poi emanato un apposito regolamento tecnico “Certificato di Operatore Aereo per imprese di trasporto aereo” giunto ormai alla sua ottava edizione del 31 ottobre 2011, con cui ha dettato norme specifiche in materia.

In particolare, dal regolamento tecnico dell'ENAC emerge la sua funzione di ente competente non solo al rilascio del certificato ma anche alla sorveglianza, sia su base programmata che occasionale, nel corso di validità del COA.⁸¹ Conseguentemente, spetta all'ENAC il potere di adottare provvedimenti di revoca, modifica o sospensione totale o parziale del COA all'esito degli accertamenti ordinari o straordinari condotti dallo stesso (artt. 4,5, 6).

⁷⁹ L'art. 2 del regolamento n. 24/92 definisce il CAO come *“un documento rilasciato a un'impresa o a un gruppo di imprese dalle autorità competenti degli Stati membri in cui si dichiara che l'operatore ha la capacità professionale e l'organizzazione necessarie ad assicurare l'esercizio dei suoi aeromobili per le attività aeronautiche specificate nel documento stesso in condizioni di sicurezza”* facendo in questo modo riferimento alla titolarità del certificato da parte di un gruppo di imprese, mentre il successivo regolamento n. 1008/2008 si riferisce soltanto alla singola impresa.

⁸⁰ R. LOBIANCO, *Compendio di diritto aeronautico*, Milano, 2009, p. 137.

⁸¹ Art. 3, par. 2 Regolamento ENAC Certificato di Operatore Aereo per imprese di trasporto aereo del 31.11.2011 in: http://www.enac.gov.it/repository/ContentManagement/information/N1372912314/Reg_COA_ed8_firma.to.pdf.

Nel nostro ordinamento, il d.lgs. del 9 maggio 2005 n. 96 ha introdotto la disciplina relativa alla licenza di esercizio ed al Certificato di Operatore Aereo all'interno del codice della navigazione nella Parte II, del Libro I, Titolo VI, Capo I, dedicata ai servizi aerei intracomunitari (artt. 776 e ss.).

L'art. 776 cod. nav., richiamando la normativa comunitaria e, coerentemente con essa, stabilisce che, ai fini dell'effettuazione a titolo oneroso di servizi di trasporto aereo di passeggeri, posta o merci, di linea o non di linea, i vettori aerei devono aver ottenuto una licenza di esercizio nonché, preventivamente, il Certificato di Operatore Aereo.

L'art. 777 cod. nav. disciplina il Certificato di Operatore Aereo assegnandone la competenza all'ENAC che ne determina il contenuto, le limitazioni, le modalità per il rilascio, il rinnovo ed eventuali variazioni sulla base dei propri regolamenti.

L'art. 778 regola, invece, il rilascio della licenza di esercizio richiamando il Regolamento comunitario n. 2407/92 ma riferendo poi la titolarità del COA alle singole imprese e non a gruppi di esse, sulla falsa riga di quanto previsto dal Regolamento n. 1008/2008, sottolineando in questo modo la personalizzazione del certificato stesso. Anche per tale ragione, sarebbe stato più opportuno da parte del legislatore nazionale un generico richiamo alla normativa comunitaria piuttosto che un richiamo specifico ad un regolamento oggi non più in vigore.⁸² Inoltre, il terzo comma dell'art. 778 prevede che, qualora la richiesta di rilascio della richiesta non provenga da un soggetto che sia il proprietario dell'aeromobile, il soggetto richiedente deve consegnare copia autentica del titolo che consente l'utilizzazione dell'aeromobile senza richiedere dunque, in conformità con quanto previsto dal Regolamento n. 1008/2008, che il titolo specifico su cui si debba fondare il diritto di utilizzazione dell'aeromobile sia un contratto di *dry lease*.

L'art. 779 cod. nav. si occupa del mantenimento della licenza di esercizio prevedendo che l'attività di vigilanza con riferimento alla permanenza dei requisiti richiesti in capo al vettore ai fini del rilascio della licenza di competenza dell'ENAC, abbia luogo un anno dopo il rilascio e, successivamente, ogni due anni. Anche qui, emerge un'incongruenza con quanto previsto a livello comunitario dal Regolamento n. 1008/2008 il quale

⁸² R. CAPRI, *Trasporto aereo. Sicurezza e diritti del passeggero*, Roma, 2012, p. 33.

stabilisce che la vigilanza venga esercitata dopo due anni dal rilascio di una nuova licenza.⁸³

Rispetto la licenza di esercizio che ha validità illimitata, il COA ha una durata pari a 24 mesi all'esito dei quali potrà essere rinnovato su richiesta del soggetto interessato a seguito degli esiti favorevoli degli accertamenti effettuati dall'ENAC. Si ritiene, inoltre, che il COA abbia natura di attestazione mentre la licenza, per la quale è necessario possedere requisiti soggettivi e di tipo economico-finanziario, costituisca un provvedimento abilitativo frutto di discrezionalità tecnica.⁸⁴

1.4.7. La *black list*.

Il contesto in cui trova terreno fertile una regolamentazione in materia di ispezioni, controlli, restrizioni e divieti per i vettori è quello che ritroviamo all'esito del processo di liberalizzazione che ha interessato il trasporto aereo in Europa a partire dalla fine degli anni '80. Infatti, le dinamiche concorrenziali che ne sono scaturite, l'aumento dell'offerta, la libertà di fissare le tariffe da parte delle compagnie aeree, hanno fatto sorgere, a livello europeo, la preoccupazione per cui tali aspetti potessero pregiudicare i destinatari del servizio in termini di sicurezza.

Per questo motivo, la Commissione europea è intervenuta decidendo di interdire il proprio spazio aereo ai vettori che non soddisfino precisi standard comunitari in materia di sicurezza.

L'obiettivo di salvaguardia della sicurezza è stato perseguito dal legislatore comunitario attraverso un primo intervento sfociato nell'emanazione della direttiva n. 2004/36⁸⁵ che prevedeva una serie di ispezioni nei confronti di aeromobili appartenenti a Paesi terzi che utilizzano aeroporti della Comunità.

⁸³ Per applicazione del principio gerarchico che prevede la prevalenza della norma posta dalla fonte del diritto sovraordinata secondo la gerarchia delle fonti presenti nell'ordinamento, prevale la disposizione comunitaria secondo la quale la vigilanza viene esercitata dopo due anni dal rilascio di una nuova licenza.

⁸⁴ A. LEFEBVRE D'OVIDIO-G. PESCATORE-L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2008, p. 198.

⁸⁵ Tale direttiva è stata successivamente abrogata dal regolamento n. 1008/2008.

In sintesi, la sorveglianza sul rispetto degli standard di sicurezza e la verifica sull' idoneità tecnica ed operativa dei vettori è di competenza dello Stato di appartenenza dell' operatore attraverso la propria autorità nazionale. Fermo restando, dunque, i suddetti compiti di vigilanza e controllo facenti capo al singolo Stato membro, nonché il dovere di quest' ultimo di assicurare il recepimento nel proprio ordinamento degli standard e delle pratiche raccomandate dagli Annessi ICAO, la Convenzione di Chicago fa comunque salva la facoltà da parte di ogni Stato membro di effettuare delle proprie verifiche sugli operatori esteri operanti presso i propri scali. Ebbene, la direttiva CE n. 2004/36 ha determinato l' istituzionalizzazione, a livello di singoli Stati membri, di un programma di verifiche (ispezioni SAFA) finalizzate alla valutazione della sicurezza degli operatori soggetti alla sorveglianza delle competenti autorità di Stati terzi. Tali verifiche, effettuate in Italia dall' ENAC (ancorché la gestione del programma SAFA dipenda direttamente dall' EASA), consistono in ispezioni di rampa in occasione del periodo di transito di un aeromobile sullo scalo di interesse e sono sostanzialmente finalizzate a verificare le condizioni apparenti di sicurezza di un aeromobile, nonché il possesso, da parte dei relativi operatori ed equipaggi, delle certificazioni e dei titoli aeronautici richiesti dalla normativa internazionale per l' effettuazione di servizi di trasporto aereo, alla luce di quanto previsto dagli *standard* contenuti negli Allegati alla Convenzione relativa all' aviazione civile internazionale. Va tuttavia rilevato che le verifiche in questione (*rectius*, ispezioni SAFA) – proprio perché finalizzate esclusivamente a verificare le condizioni apparenti di sicurezza di un aeromobile ed il possesso, in capo al relativo operatore ed equipaggio, delle certificazioni e dei titoli previsti – non consentono l' effettuazione di accertamenti più significativi, come ad esempio quelli finalizzati a verificare l' effettiva integrità ed il funzionamento delle strutture e degli impianti interni dell' aeromobile, l' effettiva esecuzione dei programmi di manutenzione, le capacità organizzative dell' operatore cui fa capo l' aeromobile ed i livelli di addestramento degli equipaggi di volo.⁸⁶

Lo svolgimento di accurati controlli che rilevavano evidenti carenze nella manutenzione degli aeromobili, da un lato, ed il verificarsi di diversi incidenti, dall' altro, aveva successivamente condotto ad emanare l' allora Comunità il regolamento n. 2111/2005.

⁸⁶ B. FRANCHI, *L' attività di prevenzione nel diritto aeronautico: profili normativi e problematiche giuridiche*, *Resp. civ. e prev.*, 2009, p. 1231.

Il suddetto regolamento ha ad oggetto la definizione e la pubblicazione “*di un elenco comunitario, basato su criteri comuni, dei vettori aerei che per motivi di sicurezza sono soggetti a un divieto operativo nella Comunità*” (art. 1) e fissa, in allegato, i criteri comuni per la valutazione dell’opportunità di un divieto operativo per motivi di sicurezza a livello comunitario (gravi e comprovate carenze per quanto riguarda la sicurezza del vettore aereo; mancanza di capacità e/o volontà di un vettore aereo di porre rimedio alle carenze in materia di sicurezza; mancanza di capacità e/o volontà delle autorità responsabili della supervisione di un vettore aereo di porre rimedio alle carenze in materia di sicurezza).

La cd. *black list* altro non è, dunque, che un elenco dei vettori aerei soggetti ad un divieto operativo nella Comunità, ossia un divieto di effettuare il servizio di trasporto aereo da e per gli aeroporti dell’Unione europea definito come “*il rifiuto, la sospensione, la revoca o la restrizione della licenza di esercizio o del permesso tecnico di un vettore aereo, motivati da ragioni di sicurezza, od ogni altra equivalente misura di sicurezza nei confronti di un vettore aereo non avente diritti di traffico nella Comunità in base a un contratto di leasing*” (art. 2, lett.g), che viene aggiornato dalla Commissione di propria iniziativa, che ogni tre mesi ne valuta l’opportunità, o dietro impulso di uno Stato membro (art. 4).

Fermo restando che al vettore cui viene imposto un divieto operativo è comunque riconosciuto il proprio diritto di difesa mediante la possibilità di essere ascoltato al fine di addurre motivazioni che contrastino con la decisione della Commissione (art. 7), questi può esercitare i propri diritti di traffico se utilizza aeromobili presi in leasing con equipaggio da un vettore aereo non soggetto a divieto operativo, a condizione che siano rispettate tutte le pertinenti norme di sicurezza (5° considerando).

Nell’elenco possono inoltre essere inseriti i vettori sprovvisti di diritti di traffico all’interno della Comunità nella misura in cui i loro aeromobili potrebbero essere noleggiati da altre compagnie che godono di tali diritti e operare nella Comunità pur non rispettando le pertinenti norme sulla sicurezza (4° considerando).

Pertanto, con i Regolamenti n. 473 e 474 del 22 marzo 2006 la Comunità ha rispettivamente stabilito le norme di attuazione delle disposizioni di cui al Capo II del Regolamento n. 2111/2005 relative all’elenco comunitario dei vettori soggetti a divieto operativo e istituito l’elenco comunitario.

Secondo le convinzioni della Commissione europea, la lista nera è sortirà effetti positivi sul piano della sicurezza nella misura in cui incoraggerà tutti i vettori aerei che operano in Europa a rispettare le norme vigenti in materia di sicurezza e dissuaderà i vettori aerei privi di scrupoli ad operare in Europa.⁸⁷

Dal punto di vista formale, la *black list* si compone di due elenchi, l'uno riferito ai vettori aerei soggetti a divieto operativo totale sul territorio della comunità (allegato A, regolamento 474/06), l'altro riferito ai vettori aerei le cui attività sono soggette a restrizioni operative nel territorio della Comunità, concretizzandosi per questi ultimi un divieto circoscritto all'utilizzo di specifici aeromobili o tipi di aeromobili ivi indicati (allegato B, regolamento 474/06).

Gli elenchi di cui agli allegati A e B sono stati successivamente aggiornati secondo quanto previsto dall'art. 4 del regolamento n. 2111/2005 attraverso l'emanazione dei regolamenti n. 910 e 1543 del 2006.

Infine, l'art. 9 del regolamento n. 2111/2005 prevede la pubblicità dell'elenco e di ogni suo aggiornamento nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, imponendo alla Commissione ed ai singoli Stati membri di adottare le misure necessarie affinché sia garantito e agevolato l'accesso al pubblico dell'elenco nella sua versione più recente, in particolare tramite internet.

Conseguentemente, viene posto a carico dei singoli contraenti del trasporto aereo – vettore contrattuale, tour operator, le autorità nazionali – dell'EASA e dell'impresa di gestione aeroportuale l'obbligo di rendere noto ai passeggeri l'elenco comunitario.

Le prescrizioni sopra esposte, contenute nell'art. 9 del regolamento base, determinerebbero, secondo la dottrina, l'insorgere di veri e propri obblighi e di responsabilità a carico di ciascuno di tali soggetti, nonostante il regolamento non abbia previsto alcuna sanzione in caso di loro violazione.⁸⁸ In particolare, è stato possibile ravvisare gli estremi della *culpa in eligendo* in capo al *tuor operator* che avesse omissso di informare il passeggero che il vettore risultava nella *black list* e, del pari, il passeggero

⁸⁷ Commissione europea, Le compagnie poco sicure non potranno più solcare i cieli europei, Bruxelles, 22 marzo 2006 in: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-06-359_it.htm?locale=en.

⁸⁸ S. VERNIZZI, *Lista nera comunitaria e controlli dell'aviazione civile sugli aeromobili degli stati terzi: relative problematiche giuridiche*, in Sicurezza, navigazione e trasporto, in R. TRANQUILLI-REALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008, p. 325; B. FRANCHI, *Blacklist e vettore di fatto: più informazioni agli utenti del trasporto aereo*, Resp. civ. e prev., 2006, p. 413.

dovrebbe ottenere la restituzione delle somme già versate per un vizio nella formazione del contratto, qualora l'inserimento del vettore nella *black list* avvenga in epoca successiva alla prenotazione del volo.⁸⁹

1.4.8. Il diritto ad essere informato sull'effettiva identità del vettore.

Il regolamento CE n. 2111/2005 si pone, da un lato, l'obiettivo di tutelare i passeggeri, assicurando dei livelli minimi di sicurezza attraverso la pubblicazione di una lista nera formata direttamente dall'Unione europea e, dall'altro, quello di sancire l'obbligo di informare i passeggeri sull'identità del vettore aereo effettivo.

Quest'ultimo obbligo di informazione fa parte delle disposizioni di cui al Capo III del Regolamento CE n. 2111/2005 relativo alle Informazioni ai passeggeri (art. 10 *Ambito di applicazione*, art. 11 *Informazione sull'identità del vettore aereo effettivo*, art. 12 *Diritto al rimborso o alla partenza su un volo alternativo*, art. 13 *Sanzioni*), tutelate attraverso l'irrogazione di sanzioni "*efficaci, proporzionate e dissuasive*" stabilite dai singoli Stati membri.

Tuttavia, i diritti e le tutele previste dal Capo III trovano applicazione limitatamente nelle ipotesi descritte all'art. 10 che, a sua volta, presenta delle criticità dovute alle divergenze riscontrabili in più di un passaggio tra la traduzione in lingua italiana del testo regolamentare e gli altri testi ufficiali.⁹⁰

Una prima incongruenza la si riscontra all'art. 10 nella parte in cui riserva l'applicazione delle disposizioni di cui al Capo III al trasporto aereo di persone "*ogniqualevolta il volo fa parte di un contratto di viaggio e tale viaggio è iniziato nella Comunità*". Dal raffronto di tale disposizione con la sua versione in lingua francese ed inglese, emerge che il legislatore comunitario avesse inteso, in realtà, applicare la disciplina di cui al Capo III al trasporto aereo di persone ogniqualvolta il volo faccia parte di un *contratto di trasporto* e, tale trasporto, abbia avuto inizio all'interno della Comunità. Il riferimento italiano ai

⁸⁹ R. CAPRI, *Trasporto aereo. Sicurezza e diritti del passeggero*, Roma, 2012, p. 47.

⁹⁰ S. VERNIZZI, *Lista nera comunitaria e controlli dell'aviazione civile sugli aeromobili degli stati terzi: relative problematiche giuridiche*, in R. TRANQUILLI-REALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008, p. 326.

soli voli che facciano parte di un contratto di viaggio, piuttosto che di un contratto di trasporto, sembrerebbe escludere dal campo di applicazione delle tutele di cui al Capo III quei passeggeri che non intraprendono il volo con finalità turistico- ricreativa, nell'ambito di un contratto di viaggio organizzato così come tipicamente inteso,⁹¹ quindi coloro i quali abbiano acquistato il titolo di viaggio da un venditore di biglietti.⁹²

Ulteriore discrepanza tra la versione italiana ed altri testi ufficiali del regolamento foriera di un'ingiustificata limitazione di tutela per i passeggeri non riconducibile alle intenzioni del legislatore comunitario, la si rinviene nella parte in cui si prevede l'applicazione delle disposizioni di cui al Capo III soltanto laddove il volo parta *“da un aeroporto situato in un paese terzo e arriva a qualsiasi aeroporto di un tale Paese”*. Anche in questo caso, il raffronto con altri testi ufficiali evidenzia come intenzione del legislatore comunitario fosse quella, in realtà, di estendere la tutela anche ai passeggeri di un volo tra due aeroporti situati nel territorio di due differenti Paesi terzi.

Ad ogni modo, lo stesso art. 10, par. 2, prevedendo l'applicazione delle disposizioni di cui al Capo III *“indipendentemente dal fatto che un volo sia a no un volo di linea o che faccia parte o meno di un servizio tutto compreso”*, sembrerebbe comunque far propendere per un'interpretazione estensiva della tutela ai passeggeri.

Una tutela che, si ribadisce, trova il proprio fondamento nell'esigenza di salvaguardia della sicurezza perseguita attraverso il riconoscimento in capo al passeggero del diritto di essere informato sull'effettiva identità del vettore cui corrisponde il relativo dovere di informazione in capo al contraente del trasporto⁹³.

Come tale, il contraente del trasporto comunica al passeggero l'identità del vettore effettivo al momento della prenotazione ovvero, se in quel momento l'identità del vettore non è ancora nota, questi si adopererà affinché il passeggero venga informato del vettore aereo che opererà probabilmente il volo quale vettore aereo effettivo comunicando l'identità dello stesso non appena nota. Infine, nel caso in cui il vettore effettiva venga

⁹¹ B. FRANCHI, *Blacklist e vettore di fatto: più informazioni agli utenti del trasporto aereo*, Resp. civ. e prev., 2006, p. 413.

⁹² Il venditore di biglietti viene definito all'art. 2 del regolamento 2111/2005 come *“un venditore di biglietti aerei, diverso da un vettore aereo o da un tour operator, che funge da intermediario per la conclusione di un contratto di trasporto con un passeggero per un volo semplice o per un volo nel quadro di un servizio tutto compreso”*.

⁹³ L'art. 9 par. 3 del regolamento CE 2111/2005 definisce i contraenti del trasporto aereo, il vettore commerciale, il vettore contrattuale, il *tour operator*, il venditore di biglietti.

sostituito dopo la prenotazione del volo, il contraente del trasporto è tenuto a porre in essere tutte le misure necessarie ad assicurare che il passeggero ne sia informato quanto prima (art. 11).

Il problema relativo alla conoscenza dell'identità del vettore effettivo si è posto con riguardo alla tendenza venutasi a creare tra le compagnie aeree di stringere delle alleanze commerciali.

La suddetta tendenza ha come scenario il libero accesso al mercato, la libertà tariffaria e la possibilità di scelta delle rotte su cui operare che, a loro volta, hanno dato avvio ad una spietata concorrenza tra le compagnie aeree, al venir meno del predominio delle compagnie maggiori e al diffondersi di nuove compagnie *low cost*. In particolare, è stata proprio la crisi che ha colpito molte di queste compagnie, tra cui le cd. compagnie di bandiera, ad indurre queste ultime a concludere accordi di cooperazione, quali il *code sharing*, il *wet lease*, il *dry lease* ed il *franchising*. Conseguentemente, accade oggi spesso che il passeggero si trovi a volare con un vettore diverso rispetto a quello cui si è rivolto e che possa crearsi dell'incertezza rispetto a quale vettore il passeggero debba rivolgersi per ricevere tutela.⁹⁴

La Convenzione di Montreal stabilisce agli artt. 41 e 45 una responsabilità reciproca del vettore di fatto e del vettore contrattuale prevedendo che il passeggero possa indifferentemente rivolgersi ad uno o all'altro, congiuntamente o separatamente, per ottenere il risarcimento del danno.

A livello nazionale, il legislatore italiano ha introdotto, con d.lgs. 15 marzo 2006 n. 151, l'art. 780 cod. nav. in materia di condivisione di codici di volo e accordi commerciali fra vettori disponendo che “*nella combinazione di più trasporti aerei che utilizzano lo stesso codice di volo e in ogni altro accordo commerciale, i vettori sono tenuti a rispettare le regole di concorrenza, i requisiti di sicurezza prescritti, nonché ad assolvere gli obblighi di informazione di cui all'art. 943*”. Orbene, il legislatore italiano già con il d.lgs. 9 maggio 2005, n. 96 sulla revisione della parte aeronautica del codice della navigazione, aveva previsto nell'ambito del nuovo art. 943 il diritto del passeggero ad essere informato nel caso in cui il trasporto aereo si effettuasse da un vettore diverso da quello indicato nel biglietto. Il secondo comma, prevede poi degli strumenti a tutela del passeggero in caso

⁹⁴ M. P. LA SPINA, *Identificazione del vettore aereo e diritti del passeggero*, Riv. Dir. Econom., Trasp. e Amb., VII/2010, p. 341, in www.giureta.unipa.it.

di omessa informazione consistenti nella risoluzione del contratto, nel rimborso del biglietto e nel risarcimento dei danni.

La previsione di una simile tutela a favore del passeggero lascia comunque irrisolto il problema relativo alla mancata applicazione dell'art. 13 del regolamento n. 2111/2005 che rimette ai singoli Stati membri la predisposizione di un apparato sanzionatorio in caso di violazione dell'obbligo di informazione sull'identità del vettore.

Il diritto al rimborso o alla partenza su un volo alternativo di cui all'art. 12 del regolamento CE n. 2111/2005 si intreccia poi con il diritto al rimborso del prezzo del biglietto ovvero all'imbarco su un volo alternativo di cui all'art. 8 del regolamento CE n. 261/2004⁹⁵. Infatti, lo stesso art. 12 fa salvi i diritti garantiti dall'art. 8.

Tuttavia, se si confronta l'obbligo di informazione finalizzato a garantire la sicurezza del passeggero con quello di assistenza e compensazione in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungatosi rileva che i rispettivi ambiti di applicazione non coincidono.

Il regolamento n. 261/2004 riguarda solo i voli che partono o arrivano in uno degli stati membri mentre il regolamento n. 2111/2005 si applica altresì ai voli che fanno parte di viaggi iniziati nella Comunità e che partono da un aeroporto sito in Paesi terzi e arrivano in qualsiasi aeroporto di tali Paesi.

Pertanto il paragrafo 2 dell'art. 12 provvede a disciplinare anche l'ipotesi in cui il regolamento CE n. 261/2004 non trovi applicazione, come il caso, appunto, in cui il volo non interessi un aeroporto situato nel territorio della Comunità: laddove il vettore effettivo sia stato soggetto ad un divieto operativo conseguentemente al suo inserimento nella lista comunitaria che ha condotto alla cancellazione del volo, il contraente di trasporto aereo è tenuto a garantire al passeggero il diritto al rimborso o alla partenza su un volo alternativo *“a condizione che, se il volo non è stato cancellato, il passeggero abbia deciso di non prenderlo”*.

Con riferimento a tale disposizione la dottrina suggerisce poi un'estensione della tutela ivi prevista anche nei casi in cui il passeggero non possa essere tutelato dal disposto di

⁹⁵ Il Regolamento CE 11 febbraio 2004, n. 261 istituisce regole comuni in materia di compensazione ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato; a seguito di rettifica del 21 dicembre 2006, l'art. 8 del regolamento deve ora leggersi come “diritto al rimborso o al riavviamento” anziché diritto al rimborso o all'imbarco su un vettore alternativo”

cui all'art. 8 del regolamento CE n. 261/2004 in quanto privi dei requisiti di cui all'art. 3 paragrafi 2 e 3 come nel caso di passeggeri privi di prenotazione confermata o di passeggeri che viaggiano gratuitamente o a tariffa ridotta non accessibile al pubblico.⁹⁶ All'interno del regolamento CE n. 2111/2005 non vi è infine alcun riferimento agli ulteriori diritti riconosciuti ai passeggeri dal regolamento CE n. 261/2004 in caso di cancellazione del volo quali il diritto all'assistenza⁹⁷ e il diritto alla compensazione pecuniaria⁹⁸ posti a carico del vettore aereo operativo. Deve ritenersi pertanto che, nel caso di cancellazione del volo conseguente all'inserimento del vettore operativo all'interno dell'elenco comunitario e si rientra nell'ambito di applicazione del regolamento CE n. 261/2004, nulla osti al riconoscimento in capo ai passeggeri delle

⁹⁶ In questo senso S. VERNIZZI, *Lista nera comunitaria e controlli dell'aviazione civile sugli aeromobili degli stati terzi: relative problematiche giuridiche*, in R. TRANQUILLI-REALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008, p. 3332, l'art. 3, paragrafi 2 e 3 del regolamento CE 261/2004 prevedono rispettivamente che "i passeggeri: a) dispongano di una prenotazione confermata sul volo in questione e, tranne nei casi di cancellazione di cui all'articolo 5, si presentino all'accettazione: secondo le modalità stabilite e all'ora precedentemente indicata per iscritto (anche per via elettronica) dal vettore aereo, operatore turistico o agente di viaggio autorizzato, oppure, qualora non sia indicata l'ora; al più tardi quarantacinque minuti prima dell'ora di partenza pubblicata; o b) siano stati trasferiti da un vettore aereo o da un operatore turistico dal volo per il quale possedevano una prenotazione ad un altro volo, indipendentemente dal motivo" e che "Il presente regolamento non si applica ai passeggeri che viaggiano gratuitamente o ad una tariffa ridotta non accessibile, direttamente o indirettamente, al pubblico. Tuttavia esso si applica ai passeggeri titolari di biglietti emessi nel quadro di un programma Frequent Flyer o di altri programmi commerciali dei vettori aerei o degli operatori turistici."

⁹⁷ L'art. 9 del Regolamento CE n. 261/2004 sul diritto ad assistenza prevede che: "1. Quando è fatto riferimento al presente articolo, il passeggero ha diritto a titolo gratuito: a) a pasti e bevande in congrua relazione alla durata dell'attesa; b) alla sistemazione in albergo: qualora siano necessari uno o più pernottamenti, o qualora sia necessario un ulteriore soggiorno, oltre a quello previsto dal passeggero; c) al trasporto tra l'aeroporto e il luogo di sistemazione (albergo o altro). 2. Inoltre, il passeggero ha diritto ad effettuare a titolo gratuito due chiamate telefoniche o messaggi via telex, fax o posta elettronica. 3. Nell'applicare il presente articolo il vettore aereo operativo presta particolare attenzione ai bisogni delle persone con mobilità ridotta e dei loro accompagnatori, nonché ai bisogni dei bambini non accompagnati."

⁹⁸ L'art. 7 del Regolamento CE n. 261/2004 sul diritto a compensazione pecuniaria prevede che "1. Quando è fatto riferimento al presente articolo, i passeggeri interessati ricevono una compensazione pecuniaria pari a: a) 250 EUR per tutte le tratte aeree inferiori o pari a 1 500 chilometri; b) 400 EUR per tutte le tratte aeree intracomunitarie superiori a 1 500 chilometri e per tutte le altre tratte comprese tra 1 500 e 3 500 chilometri; c) 600 EUR per le tratte aeree che non rientrano nelle lettere a) o b). Nel determinare la distanza si utilizza come base di calcolo l'ultima destinazione per la quale il passeggero subisce un ritardo all'arrivo rispetto all'orario previsto a causa del negato imbarco o della cancellazione del volo. 2. Se ai passeggeri è offerto di raggiungere la loro destinazione finale imbarcandosi su un volo alternativo a norma dell'articolo 8, il cui orario di arrivo non supera: a) di due ore, per tutte le tratte aeree pari o inferiori a 1 500 km; o b) di tre ore, per tutte le tratte aeree intracomunitarie superiori a 1 500 km e per tutte le altre tratte aeree comprese fra 1 500 e 3 500 km; o c) di quattro ore, per tutte le tratte aeree che non rientrano nei casi di cui alle lettere a) o b), l'orario di arrivo previsto del volo originariamente prenotato, il vettore aereo operativo può ridurre del 50 % la compensazione pecuniaria di cui al paragrafo 1. 3. La compensazione pecuniaria di cui al paragrafo 1 è pagata in contanti, mediante trasferimento bancario elettronico, con versamenti o assegni bancari, o, previo accordo firmato dal passeggero, con buoni di viaggio e/o altri servizi. 4. Le distanze di cui ai paragrafi 1 e 2 sono misurate secondo il metodo della rotta ortodromica."

tutele previste da quest'ultimo regolamento; viceversa, laddove non trovi applicazione il regolamento del 17 febbraio 2004, i passeggeri potranno godere dei soli diritti previsti dal regolamento CE n. 2111/2005.⁹⁹

Con riferimento ai sopracitati diritti previsti dai due regolamenti comunitari, è possibile da ultimo osservare che, mentre il regolamento n. 261/2004 pone i relativi obblighi in capo al *vettore aereo operativo*, il regolamento n. 2111/2005 si rivolge al *contraente di trasporto aereo firmatario del contratto di trasporto* che potrebbe essere anche un soggetto diverso dal vettore operativo.

1.4.9. La responsabilità dell'intermediario di viaggio e del *tour operator*.

Come già si è avuto modo di analizzare, la disciplina introdotta dal regolamento CE n. 2111/2005 pone in capo al contraente di trasporto aereo l'obbligo di informare il passeggero sull'identità del vettore effettivo al fine di renderlo consapevole del rispetto o meno da parte del vettore effettivo degli standard previsti in materia di sicurezza. Inoltre, si è anche avuto modo di rilevare che la previsione di cui all'art. 13 dello stesso regolamento che rimette agli Stati membri la predisposizione di un apparato sanzionatorio per il caso di violazione, non ha ricevuto applicazione nel nostro ordinamento interno.

Ci si è dunque interrogati su quali debbano essere le conseguenze per l'intermediario di viaggi e per il *tour operator* che omettano di informare il passeggero circa l'effettiva identità del vettore ovvero procurino un volo o organizzino un viaggio il cui trasporto aereo è già inserito nell'elenco comunitario.

La giurisprudenza si è occupata della responsabilità del *tour operator* per la violazione dell'obbligo di informazione¹⁰⁰ rispetto ad ipotesi assai frequente nella pratica, ossia

⁹⁹ S. VERNIZZI, *Lista nera comunitaria e controlli dell'aviazione civile sugli aeromobili degli stati terzi: relative problematiche giuridiche*, cit., p. 333.

¹⁰⁰ Tribunale di Bergamo 28 settembre 2010, n. 1999 in *Dir. Tur.*, 2012, 4, p.104, con nota A. LODI, *La responsabilità del tour operator: obblighi informativi, inadempimento del terzo e danno da vacanza rovinata*; G.pace Bari 19 aprile 2010 in *Dir. Tur.* 2011, 3, p.73, con nota A. CLARONI, *La responsabilità dell'organizzatore di viaggi per ritardo o cancellazione del volo da parte del vettore aereo*; M. M. FRANCISSETTI BROLIN, *Ritardo nel trasporto aereo e danno esistenziale: riflessioni sul danno non patrimoniale da contratto e la libera circolazione*, *Dir. Tur.*, 2012, 4, p. 19.

quella di l'inadempimento dell'obbligo di informazione relativo al ritardo del vettore aereo.

Tale obbligo, consistente nel fornire al cliente tutte le informazioni necessarie a consentire il godimento della vacanza, è generalmente riconducibile in capo al *tour operator* in virtù della posizione che assume nell'ambito della conclusione di un contratto di organizzazione di viaggi. Disciplinato dal codice del consumo, suddetta tipologia contrattuale, ricondotta dalla dottrina all'appalto di servizi¹⁰¹, prevede l'obbligo dell'organizzatore di viaggio di fornire al cliente le singole prestazioni turistiche di cui il pacchetto si compone. La tutela prevista per il turista viene estesa al punto da prevedere una responsabilità solidale tra l'organizzatore di viaggio ed il singolo fornitore della prestazione turistica, salva eventuale azione di rivalsa del primo nei confronti del secondo.¹⁰²

In materia di obbligo di informazione si è consolidato un recente orientamento giurisprudenziale che prende come criterio di selezione, al fine di valutare l'esatto adempimento di tale obbligo, quello della buona fede oggettiva considerata quale "principio immanente all'intero sistema giuridico" fondato sui doveri di solidarietà sociale di cui all'art. 2 Cost.¹⁰³In altre parole, l'obbligo di informazione pacificamente riconducibile in capo al *tour operator* non può estendersi oltre il rispetto del dovere di diligenza e dei principi di correttezza e buona fede che lo sorreggono sino ad imporre un'ulteriore attività volta a sincerarsi dell'effettivo apprendimento della notizia da parte dell'agente di viaggio.

L'obbligo di informazione dell'organizzatore di viaggio si arresta dunque innanzi alla *culpa in eligendo* nell'esercizio della propria attività di mandatario e di intermediazione addebitabile all'agente di viaggio. Questi, infatti, non risponde dell'inadempimento del fornitore della prestazione turistica ossia, nello specifico, del ritardo del vettore aereo, bensì risponde per non aver adoperato, nell'adempimento degli obblighi scaturenti dal

¹⁰¹ A. ANTONINI, *Corso di diritto dei trasporti*, Milano, 2008, p. 234; R. SANTAGATA, *Dir. tur.*, Milano, 2012, p. 259.

¹⁰² Tribunale Milano, 27 gennaio 2004, in *Dir. Tur.*, 2006, p. 47 con nota di A. TURCO, *(Ir)responsabilità del tour operator per i danni occorsi durante l'escursione facoltativa acquistata in loco dal viaggiatore*.

¹⁰³ Sui limiti di estensione dell'obbligo di informazione cfr. Cass. Civ., 16 aprile 2012, n. 5965; Cass. S.U. 19 dicembre 2007 nn. 26724 e 26725; Cass. Civ. 29 settembre 2005, n. 19024.

contratto di intermediazione, la diligenza professionale di un operatore specializzato richiesta dalla natura della prestazione.¹⁰⁴

Oltre al riconoscimento del danno patrimoniale, in presenza dei presupposti il passeggero potrebbe chiedere ed ottenere altresì il risarcimento del danno non patrimoniale: è infatti ormai pacificamente ammessa in giurisprudenza¹⁰⁵ la categoria del danno non patrimoniale da inadempimento contrattuale consacrata nella pronuncia del 2008 resa a Sezioni Unite dalla Cassazione¹⁰⁶.

Trasportando i suddetti principi in materia di responsabilità del *tour operator* e dell'intermediario di viaggi per inadempimento degli obblighi posti dal regolamento CE n. 2111/2005 può dunque concludersi per un'ipotesi di *culpa in eligendo* per il soggetto intermediario, salvo questi non riesca a dimostrare di non essere stato posto in grado di conoscere in tempo utile il nominativo del vettore che avrebbe effettivamente operato il volo¹⁰⁷; nonché del *tour operator* per inadempimento dell'attività di organizzazione del viaggio o del pacchetto, disciplinati rispettivamente dalla Convenzione di Bruxelles del 23 aprile 1970 sul contratto di viaggio e dal Codice del Consumo.

1.5. La *Security*.

Quando si parla di *security*, ci si riferisce a tutti i possibili rischi che, a causa di azioni terroristiche, sabotaggio e cattura illecita, minano la sicurezza del trasporto aereo, preso atto che il mezzo aereo rappresenta uno dei bersagli preferiti di terroristi e dirottatori.

¹⁰⁴ Trib. Torino 8 ottobre 2007, in *Dir. Tur.*, 2008, p. 159, con nota di C. TINCANI, *I presupposti della responsabilità dell'intermediario di viaggio*.

¹⁰⁵ La categoria del danno non patrimoniale da inadempimento trova riconoscimento oltre ai casi di vacanza rovinata per cui si veda, *ex multis*, Cass. 27 ottobre 2003, n. 16090, anche nelle ipotesi di rapporto di lavoro, per cui si veda Cass. Sez. Un. 24 marzo 2006, n. 6572, e di rapporto sanitario, per cui si veda Cass. 27 gennaio 2007, n. 1511.

¹⁰⁶ Cass. Sez. Un. 11 novembre 2008, n. 26972, per cui “*il danno non patrimoniale, quando ricorrano le ipotesi espressamente previste dalla legge, o sia stato leso in modo grave un diritto della persona tutelato dalla Costituzione, è risarcibile sia quando derivi da un fatto illecito, ma anche quando scaturisca da un inadempimento contrattuale*”.

¹⁰⁷ L'art. 11, par. 5 del Regolamento CE 2111/2005 prevede che “*Se il venditore dei biglietti non è stato informato in merito all'identità del vettore aereo effettivo, non sarà responsabile del mancato rispetto degli obblighi previsti nel presente articolo*”.

Sino ai tragici eventi dell'11 settembre 2001, l'esperienza aveva per lo più evidenziato il verificarsi di episodi in cui l'atto illecito aveva luogo all'interno dell'aeromobile a causa di passeggeri "indisciplinati", privi tuttavia dell'intenzione di assumere il controllo dello stesso e non pianificati prima dell'imbarco, ovvero attraverso il dirottamento dell'aeromobile da parte di soggetti saliti a bordo con oggetti qualsiasi atti ad offendere, con l'intento dunque di coartare la volontà del comandante e delle altre persone a bordo impossessandosi del mezzo, con finalità non necessariamente terroristica. Sul piano operativo, la sicurezza in termini di *security* è stata garantita attraverso il controllo dei passeggeri prima del loro imbarco sull'aeromobili al fine di evitare che questi portassero con sé armi o oggetti idonei ad offendere.¹⁰⁸

Successivamente, negli ultimi decenni del secolo scorso, è emersa l'esigenza di dover fare i conti anche con quel terrorismo internazionale che utilizza gli aeromobili come strumenti per porre in essere atti eclatanti aventi risonanza a livello mondiale, ad esempio attraverso la collocazione di ordigni esplosivi nei bagagli da stiva. Il caso di Lockerbie del dicembre 1988, riguardava appunto un attentato ad un aeromobile della Pan American causato dall'esplosione di un bagaglio imbarcato da un passeggero che non si era presentato. La responsabilità dell'evento dannoso fu ricondotta in capo al vettore, la cui omissione di controllo fu qualificata in termini di colpa grave con le conseguenze di tipo risarcitorio che ne derivarono.¹⁰⁹

Sono stati però gli attentati dell'11 settembre 2001 alle Torri Gemelle ed al Pentagono a determinare la necessità di introdurre nuove misure di sicurezza, in considerazione della mutata filosofia terroristica fondata sulla volontà suicida degli attentatori. Con i fatti dell'11 settembre, infatti, il terrorismo criminale organizzato su base internazionale ha

¹⁰⁸ R. LOBIANCO, *Compendio di diritto aeronautico*, Milano, 2009, p. 303.

¹⁰⁹ La decisione *In Re: Air Disaster at Lockerbie, Scotland on December 21, 1998*, 928 F.2d 1267; 1991 U.S. App. LEXIS 4779, si concluse con la responsabilità illimitata della compagnia aerea le cui misure di sicurezza si erano rivelate non conformi a quelle che aveva pubblicizzato: "*Although the analysis required to reach it has been extensive, the position we take is simple: punitive damages are not recoverable in actions governed by the Warsaw Convention. Therefore, the judgment of the court in Joshi v. Pan American World Airways, Inc., denying partial summary judgment on the motion to dismiss plaintiffs' claims for punitive damages is reversed and the claims for punitive damages are dismissed. The judgment of the court in Rein v. Pan American World Airways, Inc., dismissing plaintiffs' punitive damage claims, is affirmed*".

raggiunto il suo livello più sofisticato in cui l'aeromobile è diventato un vero e proprio strumento per offendere¹¹⁰.

Nell'ambito di questo mutato scenario, si è resa dunque necessaria l'adozione immediata di misure preventive – piuttosto che repressive, poco efficaci a fronte di soggetti pronti a sacrificare la loro stessa vita in nome di distorti ideali – aventi come area di intervento l'aeromobile, gli equipaggi, i controlli sui passeggeri, i bagagli a mano, i bagagli da stiva, i controlli nelle fasi di transito, i controlli sulle merci e sulla posta, i controlli sulle attività di handling, sul catering e le provviste di bordo.¹¹¹

Così come in materia di *safety*, l'ICAO svolge un ruolo preminente in materia di *security*. In particolare, l'Annesso n. 17 del 22 marzo 1974 intitolato *Misure di sicurezza contro gli atti di interferenza illecita*, da una definizione di atti di interferenza illecita, stila un elenco delle varie minacce che consistono in atti terroristici o dirottamenti e contiene le direttive necessarie al fine di prevenire i suddetti atti ostili.

Il capitolo 3 dell'Annesso n. 17 dispone che ogni Stato membro dell'Unione europea debba designare un'unica autorità responsabile del coordinamento e del controllo dell'attuazione delle norme in materia di sicurezza e, in particolare, dello sviluppo e del controllo della *security*; tale autorità è poi tenuta all'adozione di un programma nazionale per la sicurezza dell'aviazione civile. Ogni aeroporto, a sua volta, deve essere dotato di un piano per la sicurezza elaborato dall'autorità nazionale competente e, presso ogni scalo, deve essere istituito anche un comitato indipendente facente capo alla medesima autorità, con compiti di coordinamento e di esecuzione delle direttive in materia di *security*. Infine, a ciascun vettore viene imposto l'obbligo di predisporre uno schema di sicurezza realizzato in linea con quanto previsto dal Doc. 8973 *Security Manual for Safeguarding Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interface*.¹¹²

¹¹⁰ Si passa dunque, negli anni '70-'80, dal dirottamento dell'aeromobile da parte di persone armate a bordo, al periodo che va fino agli anni 2000 in cui gli attentati venivano compiuti con bombe nascoste nel velivolo o nei bagagli, al 2001 quando, con gli attentati alle torri gemelle, l'aereo stesso è diventato una bomba.

¹¹¹ Senato della Repubblica – Commissione lavori pubblici e comunicazioni, Sicurezza del trasporto aereo/9. Commissione della Camera dei Deputati (trasporti, poste e telecomunicazioni) e 8. Commissione del Senato della Repubblica (lavori pubblici, comunicazioni), Roma, 2003, p. 736.

¹¹² Il Chapter III Organization dell'Annesso n. 17 ICAO è strutturato in tre paragrafi in cui i primi tre si occupano rispettivamente dell'istituzione di un'autorità nazionale per lo sviluppo ed il mantenimento del programma di sicurezza dell'aviazione civile, del programma di sicurezza previsto dall'autorità competente nazionale per ogni aeroporto, del programma di sicurezza di ciascun vettore e del controllo qualità.

Conseguentemente, in Italia è stato emanato da parte del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti il decreto del 2 ottobre 2001 con cui veniva costituito il Comitato Interministeriale di Sicurezza dei Trasporti Aerei e degli Aeroporti (CISA) quale autorità centrale competente a svolgere tali funzioni, presieduto dal Direttore generale dell'ENAC e composto da esperti designati da Ministeri, Enti pubblici, organizzazioni ed associazioni del settore. Il CISA ha appunto il compito di elaborare il Programma Nazionale di sicurezza del trasporto aereo composto da una serie di schede tecniche suddivise per aree di intervento.

Il Comitato Interministeriale indica inoltre, su base locale, i Comitati di Sicurezza Aeroportuale (CSA), composti dalla società di gestione aeroportuale e dai rappresentanti degli operatori aeroportuali, con il compito di coordinare l'applicazione delle misure di sicurezza disposte dall'ENAC e del Programma Nazionale per la Sicurezza dell'Aviazione Civile (PNS) e di elaborare il Programma di Sicurezza Aeroportuale.

Subito dopo il verificarsi dei tragici eventi dell'11 settembre il Comitato approvava nella riunione dell'11 ottobre 2001 le nuove misure del Programma Nazionale, entrate immediatamente in vigore, lavorando su tre fasi – la fase di normalità, la fase di allarme e la fase di emergenza in atto – e sulla previsione di apposite procedure per ciascuna di esse.

Per quanto riguarda la fase di normalità, le principali innovazioni contenute nel Programma Nazionale di Sicurezza investivano quattro aree di intervento: 1. I passeggeri ed i bagagli a mano; 2. I bagagli da stiva; 3. Gli equipaggi ed il personale; 4. Gli aeromobili in sosta. Essenzialmente, rispetto queste quattro aree le misure del Comitato miravano ad un controllo e a forme di vigilanza specifiche e più penetranti. Per la prima volta, viene dunque prevista la registrazione dei dati personali dei passeggeri, la verifica al *gate* di imbarco dell'identità del passeggero e della corrispondenza con il biglietto, l'acquisizione presso tutti gli aeroporti interessati da attività commerciale di apparati per la rilevazione di esplosivi, un controllo di sicurezza sul 100% dei bagagli.

Con riferimento alle situazioni di potenziale rischio, il Programma prevedeva poi un generale innalzamento del livello di tutti controlli previsti per i passeggeri, per i bagagli, per gli equipaggi e per i velivoli e che il Comitato Interministeriale restasse d'ora innanzi costantemente operativo per predisporre ed adottare eventuali ulteriori misure che si rendono necessarie in relazione all'evolversi della situazione di rischio dei voli.

Infine, rispetto alla fase di emergenza un'apposita commissione istituita presso il Gabinetto del Ministero dell'Interno ha rielaborato ed aggiornato con il fattivo contributo dell'ENAC il piano di emergenza nel settore della sicurezza, valido anche per gli aeroporti minori, soprannominato "Piano Leonardo da Vinci".¹¹³

1.5.1. La disciplina a livello internazionale.

In considerazione della natura di tali atti che spesso finiscono per coinvolgere più Stati, è sorta l'esigenza di disciplinare la materia della sicurezza del trasporto aereo in termini di *security*, sul piano internazionale attraverso la sottoscrizione di accordi da parte dei singoli Stati, tra cui è possibile enumerare: la Convenzione di Tokyo del 1963 sui reati e altri atti commessi a bordo di aeromobili¹¹⁴, la Convenzione dell'Aja del 1970 per la soppressione dei sequestri illeciti di aeromobili e la Convenzione di Montreal del 1971 integrata dal Protocollo di Montreal del 1988, sostituita dalla Convenzione di Pechino del 2010 sulla repressione di atti illeciti relativi all'aviazione civile internazionale¹¹⁵. Con le Convenzioni sopracitate si è affrontato anche il problema dell'individuazione dello stato competente a pronunciarsi e sono state dettate norme relative all'extradizione.

In particolare, la Convenzione di Tokyo del 14 settembre 1963 si occupa dei profili di natura giurisdizionale stabilendo le regole relative alla giurisdizione degli Stati firmatari in materia di reati ed atti illeciti commessi a bordo dell'aeromobile. La suddetta Convenzione trova quindi applicazione in tutti i casi di reati puniti dalla legge penale degli Stati firmatari e di atti che, comunque, possono compromettere o pregiudicare la sicurezza dell'aeromobile, delle persone o delle cose, o che compromettono il buon ordine e la disciplina a bordo posti in essere da una persona salita a bordo di un aeromobile immatricolato in uno degli Stati firmatari, esclusi quelli militari, doganali e di Polizia,

¹¹³ Senato della Repubblica – Commissione lavori pubblici e comunicazioni, Sicurezza del trasporto aereo/9. Commissione della Camera dei Deputati (trasporti, poste e telecomunicazioni) e 8. Commissione del Senato della Repubblica (lavori pubblici, comunicazioni), Roma, 2003, p. 738.

¹¹⁴ La Convenzione di Tokyo è stata ratificata in Italia con legge dell'11 giugno 1967, n. 468.

¹¹⁵ Le Convenzioni dell'Aja e di Montreal sono state ratificate in Italia con legge del 22 ottobre 1973, n. 906.

mentre tale mezzo si trova in volo o sulla superficie dell'alto mare o di una regione che non faccia parte del territorio di alcuno Stato (art. 1).

Quanto alla competenza, l'art. 3 riconosce come competente per la conoscenza delle infrazioni e degli atti commessi a bordo lo Stato di immatricolazione dell'aeromobile, il quale prende i provvedimenti necessari. L'art. 4 aggiunge poi a tal riguardo, derogando alla previsione di cui all'art. 3, che *“Uno Stato contraente che non sia quello d'immatricolazione, può impedire il volo di un aeromobile per esercitare la propria competenza penale riguardo a un'infrazione commessa a bordo, soltanto nei casi seguenti: a. l'infrazione di cui si tratta ha prodotto effetto sul territorio dello Stato in questione; b. l'infrazione è stata commessa da o contro un cittadino di questo Stato o una persona che vi risieda in permanenza; c. l'infrazione compromette la sicurezza di questo Stato; d. l'infrazione costituisce violazione di regole o ordinamenti in vigore nello Stato di cui si tratta, concernenti il volo o la manovra degli aeromobili; e. l'esercizio di questa competenza è indispensabile per assicurare l'osservanza di un obbligo che incombe allo Stato in virtù di un accordo internazionale multilaterale.”*.

La Convenzione di Tokyo risulta inoltre fondamentale nella parte in cui disciplina i poteri conferiti al comandante al fine di impedire e bloccare i reati e gli atti che mettano in pericolo la sicurezza del volo dedicandogli l'intero Titolo III. L'art. 6 della convenzione riconosce al comandante che abbia ragioni sufficienti per ritenere che una persona ha compiuto un'infrazione o un atto comunque in grado di compromettere la sicurezza, la facoltà di adottare nei suoi confronti i provvedimenti adeguati, compresi quelli coercitivi, necessari: a. per garantire la sicurezza dell'aeromobile, delle persone o dei beni a bordo; b. per mantenere l'ordine e la disciplina a bordo; c. per consentire la consegna di tale persona alle autorità competenti o lo sbarco di essa, conformemente alle disposizioni del titolo presente. Inoltre, il comandante dell'aeromobile potrà anche chiedere ed autorizzare l'aiuto da parte degli altri membri dell'equipaggio e, sollecitare e autorizzare quello dei passeggeri.

Nel caso in cui il comandante abbia poi sufficienti ragioni di ritenere che una persona ha compiuto o è sul punto di compiere a bordo dell'aeromobile un atto illecito, questi può sbarcarla sul territorio di uno Stato qualsiasi nel quale l'aeromobile atterra, avvertendo le autorità di tale Stato dello sbarco e delle ragioni che l'hanno motivato (art. 8).

Infine, l'art. 10 contiene una norma di garanzia di esonero della responsabilità per cui *“Se l'applicazione dei provvedimenti previsti nella presente convenzione è conforme a quest'ultima, né il comandante dell'aeromobile né un altro membro dell'equipaggio, un passeggero, il proprietario o il padrone dell'aeromobile e tanto meno la persona per il cui conto è stato esercitato il volo, possono essere dichiarati responsabili in una procedura intentata per pregiudizio subito dalla persona oggetto dei provvedimenti.”*

La Convenzione dell'Aja si caratterizza per aver affrontato alcune questioni lasciate irrisolte dalla Convenzione di Tokyo,¹¹⁶ per avere garantito l'esercizio della giurisdizione da parte di più Stati contraenti nei confronti dei colpevoli e per aver imposto un'uniforme qualificazione degli atti illeciti diretti contro la sicurezza della navigazione aerea.¹¹⁷

La suddetta Convenzione del 1970 si occupa specificamente degli atti di cattura illecita dell'aeromobile, dandone peraltro una definizione più compiuta rispetto a quella riportata dalla convenzione di Tokyo¹¹⁸, e prevede una più ampia definizione di aeromobile in volo¹¹⁹ al fine di consentire di estendere il suo ambito di applicazione ad un maggior numero di fattispecie criminose.

Quanto al campo di applicazione, l'art. 3 par. 3 della Convenzione prevede la sua applicabilità limitatamente ai casi in cui il luogo di decollo e di atterraggio effettivo dell'aeromobile a bordo del quale è commesso l'atto illecito si trovi al di fuori dallo Stato di immatricolazione di detto aeromobile, indipendentemente dal carattere internazionale o nazionale del volo.

La questione relativa al campo di applicazione della Convenzione si intreccia con quella relativa all'esercizio dell'azione giurisdizionale da parte dei singoli Stati firmatari della convenzione stessa. In particolare, la Convenzione adotta il principio della giurisdizione

¹¹⁶ F. DI MAIO, *La “security” dell'aviazione civile tra la Convenzione di Chicago, la regolamentazione europea e il diritto interno*, in U. LA TORRE, A. L. M. SIA (a cura di), *La sicurezza nel trasporto e nelle infrastrutture della navigazione marittima ed aerea*, Soveria Mannelli (CZ), 2011, p. 115.

¹¹⁷ G. MARCHIAFAVA, *La Convenzione di Pechino del 10 settembre 2010 sulla repressione di atti illeciti relativi all'aviazione civile internazionale*, *Dir. Trasp.*, 2012, p. 109.

¹¹⁸ La Convenzione dell'Aja definisce all'art. 1 il configurarsi di un'ipotesi di cattura illecita dell'aeromobile quando *“a bordo dell'aeromobile in volo una persona illecitamente e con violenza o minaccia di violenza si impadronisce di tale aeromobile e ne esercita il controllo o tenta di commettere uno di tali atti, oppure è complice di una persona che commette o tenta di commettere uno di tali atti”*.

¹¹⁹ Ai sensi dell'art. 3 della Convenzione dell'Aja, *“un aeromobile è considerato in volo dal momento in cui, terminato l'imbarco, tutte le porte esterne sono state chiuse, fino al momento in cui una di queste porte viene aperta per lo sbarco. In caso di atterraggio forzato, si presume che il volo continui finché l'autorità competente non avrà preso in consegna l'aeromobile, le persone e i beni a bordo.”*

cd. universale, applicabile limitatamente agli Stati contraenti, in base al quale ciascuno Stato deve porre in essere tutte le misure ritenute necessarie al fine di stabilire la propria competenza a conoscere le condotte criminose commesse. Ulteriore principio introdotto, è quello della non obbligatorietà della estradizione per cui ciascuno Stato contraente è tenuto a esercitare l'azione penale nei confronti del responsabile dell'illecito qualora non sia stata concessa l'extradizione.

La convenzione di Montreal del 23 settembre 1971 trova applicazione nel caso di atti di violenza nei confronti di persone a bordo dell'aeromobile o all'interno di infrastrutture aeroportuali, di danneggiamento di aeromobili in servizio, di impianti o servizi di navigazione aerea e nel caso di comunicazione di false informazioni in grado di porre in pericolo la sicurezza del volo.

Infine, con la Convenzione di Pechino del 10 settembre 2010, si ha un'estensione dell'ambito di applicazione, rispetto alle precedenti Convenzioni, con riferimento alle fattispecie di reato ed alla competenza giurisdizionale dei singoli Stati contraenti.

Pertanto, rispetto l'estensione dell'ambito applicativo delle fattispecie di reato, la Convenzione del 2010 contempla quali reati perseguibili dagli Stati aderenti, non solo quelli previsti dalla Convenzione di Montreal del 1971 ma anche l'uso dell'aeromobile come arma, l'uso di sostanze pericolose contro l'aeromobile o altri obiettivi posti a terra, il trasporto abusivo di armi biologiche, chimiche, radioattive, e dei rispettivi materiali, l'organizzazione, la direzione e il finanziamento di atti di terrorismo contro un aeromobile o un aeroporto, avvenuti intenzionalmente (art. 1).

Con riferimento alla competenza giurisdizionale, invece, la Convenzione di Pechino conferma il principio della giurisdizione universale ma amplia le giurisdizioni concorrenti obbligatorie, ossia il numero degli Stati contraenti obbligati ad esercitare la propria giurisdizione nei riguardi del responsabile della condotta illecita, obbligando ciascuno Stato contraente ad esercitare la propria giurisdizione anche quando autore della condotta criminosa è un suo cittadino ovvero tale condotta è stata commessa contro un proprio cittadino o un apolide residente abitualmente nel suo territorio (art. 8).

Rispetto al tema dell'extradizione, ferma restando l'applicazione del principio *aut dedere aut punire* di cui alla Convenzione di Montreal, l'art. 13 della Convenzione di Pechino impedisce allo Stato cui è stata richiesta l'extradizione o l'assistenza giudiziaria, di poter rigettare suddetta richiesta per il solo motivo che essa riguarda un reato politico, un reato

ad esso connesso o un reato ispirato da moventi politici. L'art. 14, invece, consente allo Stato richiesto di negare l'estradizione laddove vi sia ragione di ritenere che la richiesta sia stata presentata al fine di punire o danneggiare una persona per motivi di razza, religione, nazionalità, etnia, opinione politica o sesso.

La Convenzione di Pechino, nonostante l'estensione del proprio ambito di applicazione a fattispecie di reato che precedentemente non venivano prese in considerazione, non è comunque idonea ad esaurire tutte le possibili ipotesi di condotte criminose contro l'aviazione civile. Manca, in tal senso, una norma a carattere residuale che sia in grado di disciplinare tutte le condotte criminose contro la sicurezza della navigazione aerea.¹²⁰

1.5.2. La disciplina a livello comunitario.

A livello europeo, la base giuridica dei regolamenti emanati dal legislatore comunitario in materia di sicurezza per l'aviazione civile¹²¹ è rappresentata dall'art. 80 del vecchio Trattato istitutivo della Comunità Europea¹²², ed infatti, lo si trova citato nelle premesse del regolamento CE del 16 dicembre 2002 n. 2320¹²³ il quale definisce la security come *“la combinazione di misure e di risorse umane e materiali finalizzate alla salvaguardia dell'aviazione civile da atti di interferenza illecita”*.

Il Regolamento CE n. 2320/2002, nato in risposta ai tragici eventi dell'11 settembre, introduce le prime norme comuni in materia di sicurezza dell'aviazione civile, indicando gli oggetti che non possono essere portati a bordo dell'aeromobile e prevedendo i controlli di sicurezza su aeromobili, aeroporti, passeggeri, bagaglio a mano, bagagli da stiva, merci, provviste di bordo e materiali per la pulizia. Inoltre, il Regolamento in questione

¹²⁰ G. MARCHIAFAVA, *La Convenzione di Pechino del 10 settembre 2010 sulla repressione di atti illeciti relativi all'aviazione civile internazionale*, *Dir. Trasp.*, 2012, p. 117.

¹²¹ Lo strumento del regolamento consente di garantire un approccio omogeneo nella gestione della sicurezza attraverso l'istituzione di norme comuni finalizzate al raggiungimento dell'obiettivo comune tra i singoli Stati membri di protezione dei cittadini dell'Unione Europea attraverso l'adozione di norme uniformi e di meccanismi idonei a controllarne l'adozione.

¹²² L'art. 80 del Trattato CE prevede che *“Le disposizioni del presente titolo si applicano ai trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili. 2. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire le opportune disposizioni per la navigazione marittima e aerea. Essi deliberano previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni.”*

¹²³ Il Regolamento CE del 16 dicembre 2002 n. 2320 è stato abrogato dal Regolamento n. 300/2008.

si è altresì occupato del controllo di qualità delle procedure previste dai piani di sicurezza negli aeroporti dei singoli Stati membri: la Commissione opera delle indagini a campione cui segue la redazione di relazioni di ispezione comunicate allo Stato interessato il quale, entro tre mesi dalla notifica, ha l'onere di indicare le misure idonee a porre rimedio alle carenze riscontrate.

Al Regolamento CE n. 2320/2002 è seguito il Regolamento CE del 4 aprile 2003, n. 662¹²⁴ che stabiliva talune misure di applicazione delle norme di base comuni sulla sicurezza dell'aviazione.

Oggi possiamo ritenere infine che, i principali regolamenti in materia di sicurezza dell'aviazione civile siano il Regolamento CE n. 300/2008 che istituisce norme comuni per la sicurezza dell'aviazione civile¹²⁵, il Regolamento CE n. 272/2009 che integra le norme fondamentali comuni in materia di sicurezza dell'aviazione civile¹²⁶, ed il Regolamento UE n. 185/2010 che stabilisce disposizioni particolareggiate per l'attuazione delle norme fondamentali comuni sulla sicurezza dell'aviazione civile¹²⁷.

1.5.3. La disciplina a livello nazionale.

Infine, su un piano di normativa nazionale in materia di *security*, assumono rilievo il d.l. 18 gennaio 1992, n.9 convertito in legge 28 febbraio 1992, n. 217 sull'affidamento in concessione dei servizi di controllo per il cui espletamento non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà o l'impiego di appartenenti alle Forze di Polizia, e la legge del 10 maggio 1976, n. 342 sulla repressione dei delitti contro la sicurezza della navigazione. Con la legge n. 217/1992 è stata realizzata nel nostro ordinamento la privatizzazione dei servizi di sicurezza aeroportuali, in linea con le politiche di liberalizzazione europee

¹²⁴ Il Regolamento CE n. 662/2003 è stato successivamente modificato dai Regolamenti n. 68/2004, n. 781/2005, n. 857/2005 ed il Regolamento CE del 4 ottobre 2006, n. 1546 contenente il divieto di introdurre a bordo liquidi e fluidi eccedenti il quantitativo massimo consentito, emanato a seguito del tentativo, verificatosi a Londra il 6 agosto 2006, di introdurre a bordo di un aeromobile un ordigno fabbricato con esplosivi liquidi.

¹²⁵ Il Regolamento CE n. 300/2008 è stato modificato dai Regolamenti n. 272/2009 e 18/2010.

¹²⁶ Il Regolamento CE n. 272/2009 è stato modificato dai Regolamenti n. 297/2010, 720/2011 e 1141/2011.

¹²⁷ Il Regolamento UE n. 185/2010 è stato modificato dai regolamenti n. 357/2010, 573/2010, 983/2010, 334/2011, 859/2011, 1087/2011, 1147/2011 e 173/2012.

attraverso la possibilità di delegare a privati l'attività di controllo dei passeggeri, dei bagagli e delle merci.

Il successivo Decreto ministeriale del 29 gennaio 1999, n. 85 ha poi specificato i requisiti del personale addetto ai servizi di controllo che devono essere accertati da parte dell'ENAC e dal Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, nonché i servizi di sicurezza che possono essere delegati a terzi privati. Certamente i servizi di sicurezza potranno essere dati in concessione alle società di gestione aeroportuale in possesso dei requisiti di capacità economica, finanziaria e tecnica, con una durata pari a quella della concessione aeroportuale. Tra le funzioni delegabili, svolte comunque sotto la vigilanza dell'ufficio di polizia dello scalo aereo e l'ispezione e vigilanza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il controllo dei passeggeri in partenza ed in transito, il controllo radioscopico del bagaglio a mano e da stiva, della merce e dei plichi dei corriere espresso.

La legge n. 342/1976 punisce, invece, con la reclusione da sette a ventun anni chiunque commetta un fatto diretto all'impossessamento o al dirottamento di un aeromobile con violenza, minaccia o frode, nonché chiunque distrugga un aereo, danneggi le installazioni a terra relative alla navigazione aerea o ne alteri le modalità d'uso al fine di dirottare o distruggere un aereo. La realizzazione del fatto avviene con la commissione di qualsiasi atto diretto all'offesa del bene giuridico tutelato, a prescindere dalla realizzazione in concreto del danno. Con tale fattispecie a consumazione anticipata di mero pericolo, il legislatore mira dunque a punire anche quelle condotte indipendenti o connesse solo in via indiretta alla fattispecie di dirottamento aereo.¹²⁸

1.5.4. I servizi di controllo di sicurezza negli aeroporti italiani.

Come si è accennato nel paragrafo che precede, la legge del 28 febbraio 1992, n. 217 che ha convertito con alcune modifiche il decreto legge del 18 gennaio 1992, n. 9, ha

¹²⁸ R. LOBIANCO, *Compendio di diritto aeronautico*, Milano, 2009, p. 308.

disciplinato all'art. 5¹²⁹ i servizi di controllo di sicurezza all'interno degli aeroporti, che non richiedano l'impiego di personale delle forze di polizia.

Il successivo Decreto ministeriale del 29 dicembre 1999, n. 85 ha introdotto le norme di attuazione dell'art. 5 della l. n. 217/1992 ed, in particolare, dei commi 1 e 2, mentre per il comma 3 relativo alla copertura dei costi, rinvia ad apposito decreto del Ministero dei Trasporti.

Con Decreto del Ministro dei Trasporti e della Navigazione di concerto con il Ministro dell'Interno, in data 23 febbraio 2000 è stata data attuazione all'art.5 comma 5 del D.M. 85/99 relativo ai requisiti tecnico professionali delle imprese di sicurezza e ai requisiti professionali degli addetti alla sicurezza.

L'art. 2 elenca in maniera tassativa i servizi di controllo di sicurezza in ambito aeroportuale che possono essere affidati in concessione, vale a dire il controllo dei

¹²⁹ 1. Ferme restando le attribuzioni e i compiti dell'autorità di pubblica sicurezza e dell'autorità doganale, nonché i poteri di polizia e di coordinamento attribuiti dalle disposizioni vigenti agli organi locali dell'Amministrazione della navigazione aerea, è consentito l'affidamento in concessione dei servizi di controllo [e di vigilanza degli impianti di servizio e tecnologici, degli aeromobili e degli altri beni] esistenti nell'ambito aeroportuale, per il cui espletamento non è richiesto l'esercizio di pubbliche potestà o l'impiego di appartenenti alle forze di polizia. 2. Ai fini di cui al comma 1, il Ministro dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'interno con proprio decreto stabilisce le condizioni, gli ambiti funzionali e le modalità per l'affidamento in concessione dei servizi predetti, i requisiti dei soggetti concessionari, le caratteristiche funzionali delle attrezzature tecniche di rilevazione eventualmente adoperate, nonché ogni altra prescrizione ritenuta necessaria per assicurare il regolare svolgimento delle attività aeroportuali. 3. Il Ministro dei trasporti, con proprio decreto, determina altresì gli importi dovuti all'erario dal concessionario e quelli posti a carico dell'utenza a copertura dei costi e quale corrispettivo del servizio reso. 4. In caso di necessità l'autorità di pubblica sicurezza o il direttore dell'aeroporto possono richiedere che siano attuate da parte del concessionario particolari misure [di vigilanza e] di controllo. 4- bis. All'art. 1 della legge 28 dicembre 1989, n. 425, le parole: "(Francia e Svizzera)" sono sostituite dalle seguenti: "(Francia, Svizzera e Austria)". 4-ter. Nel rispetto dei principi europei, possono essere altresì affidati al gestore aeroportuale, da parte dell'ENAC: a) il servizio di controllo del personale aeroportuale e degli equipaggi, compresi gli oggetti trasportati ed il possesso delle previste autorizzazioni, che accedono alle aree sterili attraverso le aerostazioni passeggeri; b) il controllo del personale aeroportuale, e di qualunque altro soggetto, compresi gli oggetti trasportati ed il possesso delle previste autorizzazioni, che, attraverso varchi diversi da quelli interni alle aerostazioni, accedono alle aree sterili, nonché il controllo dei veicoli che, muniti delle previste autorizzazioni, debbano recarsi in un'area sterile del sedime aeroportuale per il cui accesso e' richiesta l'effettuazione di specifici controlli. 4-quater. I servizi di cui al comma 4 ter sono svolti secondo le procedure indicate dal Programma nazionale per la sicurezza dell'aviazione civile, con la supervisione della forza di polizia prevista dal locale dispositivo di sicurezza. 4-quinquies. La supervisione sui servizi di controllo di cui al comma 4 ter puo' essere svolta, secondo le esigenze locali e con le modalità stabilite dai Comitati di Sicurezza Aeroportuali, con il concorso delle altre forze di polizia previste dal locale dispositivo di sicurezza.

passaggeri in partenza ed in transito, il controllo radioscopico o con altri tipi di apparecchiature del bagaglio al seguito dei passeggeri ed il controllo radioscopico o con altri tipi di apparecchiature dei bagagli da stiva, della merce e dei plichi dei corrieri espresso. I suddetti servizi sono svolti sotto la vigilanza dell'ufficio della Polizia di Stato presso lo scalo aereo, il quale assicura gli interventi che richiedono l'esercizio di pubbliche potestà.

I prestatori dei servizi di controllo di sicurezza sono normalmente le società di gestione aeroportuale, che li espletano direttamente o tramite proprie organizzazioni societarie o li affidano ad imprese di sicurezza. L'art. 4 del Decreto, disciplina quindi la possibilità per la società di gestione di affidare in sub-concessione i servizi di cui all'art. 2 a istituti di vigilanza. La durata della concessione coincide di norma con la durata della concessione della gestione dell'aeroporto, salvo che non ricorra una delle ipotesi di decadenza previste dal decreto.

Qualora le Società di gestione aeroportuale non siano in grado di provvedere, i servizi di controllo di sicurezza sono affidati dall'ENAC, mediante procedure concorrenziali, a soggetti terzi e possono riguardare più aeroporti.

Negli allegati A, B e C¹³⁰ sono infine disciplinati rispettivamente i requisiti tecnico professionali delle imprese di sicurezza, i requisiti personali e professionali degli addetti ai controlli di sicurezza e le specifiche tecniche minime per apparati radiogeni e procedure di test.

La finalità con cui era stato emanato il decreto legge n. 9/92 era stata infatti quella di garantire l'ordine pubblico e di colmare le carenze di organico delle forze di polizia: dalla possibilità di affidare in concessione quei controlli di sicurezza per l'espletamento dei quali non è richiesto l'impiego delle forze di polizia, ne derivava una maggiore flessibilità nell'impiego delle risorse delle Forze di Polizia che, quindi, potevano concentrarsi nell'attività di tutela dell'ordine pubblico come il controllo dei documenti e la repressione dei reati, lasciando alla gestione dei privati i controlli di sicurezza dei passeggeri e dei relativi bagagli.¹³¹

¹³⁰ L'allegato C è stato sostituito dal decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 13 settembre 2002, n. 263. All'aggiornamento di tale allegato è tenuto l'ENAC

¹³¹ F. SALERNO, *L'affidamento in concessione dei servizi di sicurezza aeroportuali nel generale processo di privatizzazione degli aeroporti italiani*, in *Dir. Trasp.*, 2003, p. 532.

Tuttavia, l'evoluzione della normativa a livello internazionale e comunitario imporrebbe una revisione del Decreto ministeriale sopra analizzato; in particolare, sarebbe auspicabile un ampliamento dei servizi di controllo da affidare in concessione, inserendo nel decreto in questione anche il controllo del personale aeroportuale e dell'equipaggio, nonché un aggiornamento delle specifiche tecniche degli apparati di controllo ed una valorizzazione delle politiche formative.¹³²

1.5.5. I body scanner.

L'esigenza di ricorrere allo strumento del body scanner al fine di intensificare i controlli è stata avvertita dagli Stati membri successivamente al tentato attacco terroristico del 25 dicembre 2009 ad opera di un ventitreenne nigeriano, Umar Faruk Abdulmutallab, riuscito a salire a bordo dell'aereo in volo da Amsterdam a Detroit appartenente alla compagnia americana Northwest, con dell'esplosivo. Lo stesso Presidente Barack Obama dichiarava la responsabilità rispetto al suddetto tentato atto terroristico riconoscendo il disastroso fallimento nel sistema di sicurezza. Il fatto che fosse stato possibile portare a bordo di un aeromobile dell'esplosivo semplicemente nascondendolo negli indumenti, aveva messo in luce le criticità dei metal detector e indotto le istituzioni europee a riflettere sull'introduzione dei sistemi di body scanner. Quest'ultimi, in particolare, consistono in un'apparecchiatura ad onde millimetriche, ossia emissioni elettromagnetiche a bassa frequenza, che rileva presenza di oggetti addosso ad una persona. Il body scanner si presenta come una cabina, con ingresso e uscita aperti, che il passeggero deve attraversare tenendo entrambe le braccia alzate.

Nel caso in cui il body scanner rilevi un oggetto, sul monitor posto sul lato di uscita dalla cabina si riproduce una sagoma stilizzata del corpo umano, con l'indicazione della zona ove effettuare un controllo manuale approfondito. Altrimenti viene dato il segnale di via libera di colore verde. Le risultanze del monitor costituiscono la guida operativa per l'addetto alla sicurezza.¹³³

¹³² R. CAPRI, *Trasporto aereo. Sicurezza e diritti del passeggero*, Roma, 2012, p. 60.

¹³³ In www.enac.gov.it.

L'esigenza di controlli più serrati cui risponde l'attivazione dei body scanner negli aeroporti deve essere temperata con l'esigenza di tutela e salvaguardia dei diritti fondamentali quali il diritto alla salute ed alla privacy del passeggero. Ed infatti, proprio in ragione delle possibili ripercussioni che l'utilizzo del body scanner può avere sulla salute della persona che è sottoposto a tale controllo e, più in generale, sui diritti fondamentali della stessa, ha fatto sì che il tema dei body scanner fosse oggetto di ampi dibattiti su cui le istituzioni europee sono intervenute a più riprese.

Il 23 ottobre 2008 il Parlamento europeo adottava una risoluzione sull'impatto delle misure di sicurezza aeree e dell'impiego di "body scanner" sui diritti umani, la vita privata, la dignità personale e la protezione dei dati chiedendo alla Commissione, che nel frattempo aveva predisposto un progetto di legge in materia, una valutazione più approfondita della situazione.

In particolare, nel suo quarto considerando il Parlamento europeo evidenziava *"che tale progetto di misura, lungi dall'essere puramente tecnico, ha un grave impatto sul diritto alla riservatezza, il diritto alla protezione dei dati e al rispetto della dignità personale e che pertanto deve essere accompagnato da misure di salvaguardia severe e adeguate"* riprendendo nel considerando successivo la Commissione europea, la quale non aveva predisposto simili misure di salvaguardia. La Commissione, infatti, aveva omesso di corredare il suddetto progetto da una valutazione di impatto sui diritti fondamentali, come richiesto dalla comunicazione della Commissione del 27 aprile 2005 sul rispetto della Carta dei diritti fondamentali nelle proposte legislative della Commissione, non aveva consultato né il Garante europeo per la protezione dei dati, come previsto dall'articolo 28, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati, né il gruppo di lavoro di cui all'articolo 29, né l'Agenzia dei diritti fondamentali e non eseguiva alcuna indagine sul possibile impatto di tali dispositivi sulla salute dei passeggeri.

Pertanto, il Parlamento, tutto ciò considerato e ritenendo che non vi fossero ancora le condizioni per adottare una decisione data la mancanza di informazioni fondamentali, chiedeva alla Commissione di eseguire una valutazione di impatto sui diritti fondamentali, di consultare il Garante europeo per la protezione dei dati, il gruppo di

lavoro di cui all'articolo 29 e l'Agenzia dei diritti fondamentali, di eseguire una valutazione scientifica e medica del possibile impatto sulla salute di tali tecnologie e di eseguire una valutazione dell'impatto in termini economici, commerciali e del rapporto costi-benefici. Chiedeva, infine, al Garante europeo per la sicurezza dei dati, al gruppo di lavoro di cui all'articolo 29 e all'Agenzia dei diritti fondamentali di elaborare urgentemente un parere sui "body scanner" entro l'inizio di novembre 2008, riservandosi, in ogni caso, il diritto di verificare la compatibilità di tali misure con i diritti umani e le libertà fondamentali, nel rispetto del principio di proporzionalità.

Conseguentemente, la Commissione, persuasa dalle perplessità manifestate dal Parlamento con la risoluzione del 23 ottobre 2008, stralciava dal proprio progetto di legge la parte dedicata ai body scanner concretizzando il Regolamento del 2 aprile 2009, n. 272 che ha integrato le norme fondamentali comuni in materia di sicurezza dell'aviazione civile di cui al Regolamento n. 300/2008.

Successivamente la Commissione europea elaborava una comunicazione diretta al Parlamento europeo ed al Consiglio, un testo di ventitré pagine riportante la data del 15 giugno 2010 (COM (2010) 311 definitivo) sull'impiego dei body scanner negli aeroporti dell'Unione europea, in cui elaborava *“la tesi secondo cui solo le norme comuni europee per la sicurezza aerea possono fornire il quadro atto ad assicurare un approccio armonizzato rispetto all'uso dei body scanner negli aeroporti”* esaminando dunque *“in quale modo tale approccio armonizzato dovrebbe incorporare le norme dei diritti fondamentali dell'UE e un livello comune di protezione della salute che consenta di aggiungere questa tecnologia all'elenco esistente di attrezzature ammissibili per il controllo (screening) delle persone presso gli aeroporti”*.

Tra i singoli Stati membri si registra, infatti, ancora una certa frammentazione tra chi ha già sperimentato i body scanner all'interno dei propri aeroporti come Finlandia,

Francia¹³⁴, Paesi Bassi, Italia¹³⁵ e Regno Unito e chi, invece, resta contrario all'utilizzo di tali controlli.¹³⁶

In Italia, hanno fatto parte della fase sperimentale del progetto di dotazione dei body scanner gli aeroporti di Fiumicino, Malpensa, Venezia e Palermo, i quali ospitano stabilmente voli verso gli Stati Uniti e le cosiddette destinazioni sensibili. I macchinari testati consistono sia in apparecchiature di "tipo attivo" ad onde millimetriche, sia con tecnologia definita di "tipo passivo", che rileva le onde millimetriche emanate dal corpo umano, senza quindi alcuna emissione di energia o onde elettromagnetiche, consentendo di individuare eventuali oggetti o sostanze nascoste mediante il contrasto di energia tra questi ultimi ed il corpo umano.¹³⁷

I Paesi che si sono dimostrati contrari all'utilizzo di tali tecnologie hanno fondato le loro preoccupazioni sulla creazione di immagini del corpo e, quindi, a problematiche associate alla privacy dei cittadini e all'uso di radiazioni ionizzanti (raggi X) dannose per la salute degli stessi.

La presa di posizione dei vari Governi si giustifica del resto anche sulla base di quanto previsto dalla legislazione Euratom (direttiva 96/29/Euratom) richiamata dalla stessa Comunicazione della Commissione del 15 giugno 2010 che, al punto 76 ricordava come *"spetta agli Stati membri fare una valutazione approfondita dei rischi e decidere se un'attività che espone le persone a radiazioni possa essere o meno giustificata. Ad esempio, la valutazione dell'effetto radiologico dei body scanner che utilizzano la tecnologia ionizzante dipenderebbe da diversi fattori quali: il carattere sistematico dei*

¹³⁴ L'Agenzia Francese di Sicurezza Sanitaria dell'Ambiente e del Lavoro (Affset) operava una valutazione dei rischi sanitari legati all'utilizzo dei body scanner a onde millimetriche del tipo Provision 100, incaricata il 19 gennaio 2010 dal Ministero dell'ecologia, dell'energia, dello sviluppo sostenibile e del mare. In sintesi, l'Affset si esprimeva positivamente su questo tipo di tecnologia ritenendo che *"Il ProVision 100 è un body scanner che permette di ottenere immagini "corpo intero" delle persone ai fini della sicurezza, senza esposizione a radiazioni ionizzanti; i vantaggi rivendicati sono l'affidabilità ed il carattere meno intrusivo rispetto a un'ispezione con palpazione. La sua tecnologia si basa sull'impiego di onde cosiddette "millimetriche" comprese in una banda di frequenze tra 24 e 30 GHz."*

¹³⁵ In sede di Assemblea della Camera dei Deputati del 4 febbraio 2010 l'interpello dell'On. Sandro Gozi aveva ad oggetto la questione relativa all'opportunità di adottare misure atte a garantire adeguatamente la tutela della salute e della privacy in considerazione dell'utilizzazione della tecnologia in via sperimentale. Seguiva la risposta del Sottosegretario di Stato per l'Interno, On. Michelino Davico, secondo il quale, per il Governo italiano, *"la tutela della vita dei nostri cittadini non può fermarsi di fronte ad altre pur legittime ed importanti esigenze, che vanno anch'esse tenute in debita considerazione, quale la tutela della privacy."*

¹³⁶ R. CAPRI, *Trasporto aereo. Sicurezza e diritti del passeggero*, Roma, 2012, p. 61.

¹³⁷ Comunicato Stampa dell'ENAC del 4 marzo 2010; *"Partita la sperimentazione dei body scanner"* in: http://www.enac.gov.it/la_comunicazione/eventi/2010/info642851218.html.

controlli su tutti i passeggeri o, in alternativa, la selezione casuale o secondo criteri specifici dei passeggeri da sottoporre a controllo; la possibilità di ricorrere a un trattamento diverso per determinate categorie sensibili in considerazione del loro stato di salute.”

Interveniva dunque nuovamente il Parlamento europeo con risoluzione del 6 luglio 2011 sulla sicurezza dell'aviazione, con particolare riferimento ai body scanner, con cui forniva preziose indicazioni agli Stati membri.

Premessa la necessità di *“un approccio integrato alla sicurezza dell'aviazione, con un controllo di sicurezza unico in modo che i passeggeri, l'equipaggio e il carico che giungono in un aeroporto dell'UE provenienti da un altro dei suoi aeroporti non debbano essere nuovamente controllati”*, e che *“l'uso di body scanner debba essere disciplinato da norme, procedure e standard comuni dell'UE che stabiliscano non soltanto criteri relativi all'efficacia del rilevamento bensì impongano altresì le garanzie necessarie per proteggere la salute e i diritti e gli interessi fondamentali dei viaggiatori, dei lavoratori, dei membri dell'equipaggio e del personale addetto alla sicurezza”*, rimette alla libertà ed alla responsabilità dei singoli Stati membri dell'Unione europea l'installazione o meno di body scanner vietando, in ogni caso, qualsiasi forma di tecnologia che utilizzi radiazioni ionizzanti. Inoltre, per quanto riguarda le immagini del corpo, il Parlamento ha ritenuto che si debbano utilizzare unicamente modelli stilizzati insistendo affinché non siano prodotte immagini del corpo; ha sottolineato, infine, che i dati generati dal processo di scansione non devono essere utilizzati per scopi diversi da quello di individuare oggetti vietati, che possono essere utilizzati per il tempo necessario alla procedura di controllo e che devono essere distrutti immediatamente dopo il passaggio di ciascuna persona attraverso i controlli di sicurezza e non possono essere conservati.

In questo modo, si può ritenere che il Parlamento europeo abbia ritenuto di perseguire il raggiungimento di un punto di equilibrio tra la necessità di assicurare la sicurezza dei passeggeri e l'esigenza di tutelare la salute e la privacy dei medesimi.

Alla luce di tali indicazioni, l'Unione europea provvedeva all'emanazione di due regolamenti: il n. 1141 del 10 novembre 2011, recante la modifica del regolamento (CE) n. 272/2009 che integra le norme fondamentali comuni in materia di sicurezza dell'aviazione civile sull'impiego degli scanner di sicurezza (security scanner) negli aeroporti dell'Unione europea, ed il n. 1147 dello stesso 10 novembre 2011, recante la

modifica del regolamento (UE) n. 185/2010 che dà esecuzione alle norme fondamentali comuni in materia di sicurezza dell'aviazione civile sull'impiego degli scanner di sicurezza (security scanner) negli aeroporti dell'Unione europea.

In particolare, il regolamento n. 1141/2011 ha aggiunto ai metodi di screening consentiti gli scanner di sicurezza che non emettono radiazioni ionizzanti evidenziando nel considerando n. 8 che *“La Commissione lavorerà in stretta collaborazione con l'industria e con gli Stati membri per garantire che negli aeroporti dell'Unione europea siano installati al più presto possibile soltanto gli scanner di sicurezza basati sul rilevamento automatico degli oggetti pericolosi, in modo che per analizzare le immagini non sia più necessaria la presenza di un esaminatore umano”*.

Il regolamento n. 1147/2011, invece, stabilisce regole che disciplinano l'utilizzo dei body scanner, gli standard minimi di efficienza di rilevamento e le condizioni operative minime.¹³⁸ Inoltre, si tiene conto dei diritti dei passeggeri prescrivendo che l'esaminatore umano che analizza l'immagine si trovi in un luogo separato e non debba vedere il passeggero sottoposto a screening; il passeggero può chiedere che l'immagine del suo corpo venga esaminata da un esaminatore umano del sesso di sua scelta, può rifiutarsi di sottoporsi allo screening mediante scanner di sicurezza e, in questo caso, sarà sottoposto a screening mediante un metodo alternativo, comprendente almeno un'ispezione manuale in conformità all'appendice 4-A della decisione C(2010) 774 della Commissione; infine, prima di essere sottoposto a screening mediante scanner di sicurezza, il passeggero viene informato della tecnologia utilizzata, delle condizioni associate al suo uso e della possibilità di rifiutare lo screening mediante scanner di sicurezza (punto 4 dell'Allegato). Alcune di tali disposizioni verranno meno con il compimento del progetto relativo agli scanner che rilevano automaticamente gli oggetti pericolosi, senza la necessità di un esaminatore umano. In ogni caso, emerge ancora una volta come sia di fondamentale

¹³⁸ Il punto 6 dell'Allegato al regolamento n. 1177/2011 prevede che *“Ai fini dello screening dei passeggeri, uno scanner di sicurezza deve avere i seguenti requisiti: a) gli scanner di sicurezza individuano e indicano attraverso un allarme almeno gli oggetti metallici e non metallici specificati, compresi gli esplosivi, singolarmente o in combinazione tra loro; b) il rilevamento è indipendente dalla posizione e dall'orientamento dell'oggetto; c) il sistema è dotato di un indicatore visivo che segnala che l'apparecchiatura è in funzione; d) gli scanner di sicurezza sono posizionati in modo da garantire che il loro funzionamento non sia alterato da fonti di interferenza; e) il corretto funzionamento degli scanner di sicurezza è verificato giornalmente; f) lo scanner di sicurezza viene usato in conformità al metodo operativo fornito dal produttore”*.

importanza garantire la corretta ed adeguata informazione del passeggero sui vari profili sino ad ora esaminati in materia di sicurezza.

1.5.6. Articoli vietati a bordo.

Gli attentati sventati nel 2006 sulle linee aeree transatlantiche finalizzati alla detonazione di esplosivi liquidi collocati su diverse linee aeree la cui rotta collegava Regno Unito, Stati Uniti e Canada che portò all'arresto di venticinque persone sospettate fu, invece, la molla che condusse l'Unione europea ad emanare misure di sicurezza più restrittive, in particolare attraverso la predisposizione del regolamento del 4 ottobre 2006 n. 1546, di modifica del regolamento n. 622/2003, con cui venivano introdotte misure di sicurezza le quali *“devono essere segrete e non devono essere pubblicate”*, per fronteggiare il rischio di portare a bordo esplosivi liquidi. Del resto, l'applicazione di prescrizioni fortemente restrittive a carico dell'utenza – fatte salve alcune accezioni per i liquidi fino a 100 ml purché all'interno di recipienti inseriti all'interno di sacchetti di plastica trasparente e richiudibili – meglio si comprende in un contesto caratterizzato dall'immediatezza della minaccia e dall'impossibilità degli apparati radiogeni di rilevare gli esplosivi nei liquidi.

In particolare, con regolamento n. 820/2008¹³⁹ che stabiliva talune misure di applicazione delle norme di base comuni sulla sicurezza dell'aviazione, la Commissione stilava l'elenco degli articoli che i passeggeri non sono autorizzati a portare nelle aree sterili e di una cabina dell'aeromobile.¹⁴⁰

L'introduzione della suddetta nuova regolamentazione aveva causato non pochi disagi agli operatori nonché ai passeggeri, specie quelli in transito da Paesi terzi che spesso si trovavano costretti a lasciare i liquidi trasportati nei bagagli a mano in aeroporto.

Al fine di mitigare i disagi così sorti dall'impatto con i nuovi precetti, il legislatore europeo interveniva nuovamente attraverso una revisione della materia che portava

¹³⁹ Regolamento successivamente abrogato dal regolamento n. 185/2010.

¹⁴⁰ Tra gli articoli proibiti dal regolamento 820/2008, l'art. 4 prevede le pistole, le armi da fuoco e altre armi, le armi appuntite o con spigoli e oggetti taglienti, gli strumenti smussati, gli esplosivi o sostanza infiammabili, le sostanze chimiche e tossiche, i liquidi.

all'emanazione del regolamento del 9 aprile 2010 n. 185 il quale puntava al perfezionamento delle tipologie di controllo mettendo fine alle restrizioni relative ai LAG (liquidi, aerosol e gel) e consentendo così al passeggero di passare da un divieto assoluto di liquidi a bordo ad un sistema di controllo degli stessi. Ed infatti, dall'elenco degli articoli proibiti a bordo dell'aeromobile e all'interno delle aree sterili¹⁴¹ venivano esclusi i LAG per i quali veniva previsto un apposito controllo attraverso apparecchiature a raggi X, sistemi per il rilevamento di esplosivi (EDS), dispositivi di rilevamento di tracce di esplosivo (ETD), cartine rivelatrici chimiche oppure, analizzatori di liquidi in bottiglia (scanner) (art. 4.1.3.). Inoltre, si prevede che i LAG trasportati da passeggeri possano essere dispensati dal controllo, quando: a) si trovano in singoli contenitori di capacità non superiore a 100 millilitri o equivalente, inseriti in un sacchetto di plastica trasparente e richiudibile di capacità non superiore ad 1 litro, dove il contenuto del sacchetto di plastica entra comodamente e il sacchetto è completamente chiuso; b) devono essere utilizzati durante il viaggio e sono necessari per scopi medici o per un regime dietetico speciale, compresi gli alimenti per neonati. In tal caso, se gli viene chiesto, il passeggero deve fornire una prova dell'autenticità del liquido esentato; c) sono stati acquistati nell'area lato volo, oltre il punto di controllo delle carte di imbarco, in un punto vendita soggetto a procedure di sicurezza approvate che fanno parte del programma di sicurezza dell'aeroporto, purché il liquido sia contenuto in un sacchetto in grado di evidenziare eventuali manomissioni e vi sia la prova che l'acquisto è avvenuto il giorno stesso nell'aeroporto in questione; d) sono stati acquistati nell'area sterile in un punto vendita soggetto a procedure di sicurezza approvate nell'ambito del programma di sicurezza dell'aeroporto; e) sono stati acquistati in un altro aeroporto comunitario, purché il liquido sia contenuto in un sacchetto in grado di evidenziare eventuali manomissioni e vi sia la prova che l'acquisto è avvenuto il giorno stesso nell'area lato volo dell'aeroporto in

¹⁴¹ L'Appendice 4-C del regolamento n. 185/2010 indica tra gli articoli proibiti a bordo dell'aeromobile e nelle aree sterili le pistole, le armi da fuoco e gli altri strumenti che sparano proiettili — strumenti in grado, o che sembrano in grado, di poter essere utilizzati per provocare gravi ferite attraverso lo sparo di un proiettile, i dispositivi per stordire — dispositivi progettati appositamente per stordire o immobilizzare, gli oggetti dotati di una punta acuminata o di un'estremità affilata — oggetti dotati di una punta acuminata o di un'estremità affilata che possono essere utilizzati per provocare ferite gravi, gli utensili da lavoro — utensili che possono essere utilizzati per provocare ferite gravi o per minacciare la sicurezza degli aeromobili, i corpi contundenti — oggetti che possono essere utilizzati per provocare ferite gravi quando vengono usati per colpire e le sostanze e dispositivi esplosivi e incendiari — sostanze e dispositivi esplosivi e incendiari in grado, o che sembrano essere in grado, di venir utilizzati per provocare ferite gravi o per minacciare la sicurezza degli aeromobili.

questione; f) sono stati acquistati a bordo di un aeromobile di un vettore aereo comunitario, purché il liquido sia contenuto in un sacchetto in grado di evidenziare eventuali manomissioni e vi sia la prova che l'acquisto è avvenuto il giorno stesso a bordo dell'aeromobile in questione (art. 4.1.3.4).

In virtù di quanto previsto dal decimo considerando del regolamento n. 300/2008, il quale consente agli Stati membri di applicare, sulla base di una valutazione del rischio, di applicare misure più severe di quelle disposte dal regolamento medesimo, e del fatto che secondo l'ENAC le attuali apparecchiature per il controllo dei liquidi non garantirebbero una sicurezza ed efficacia necessarie ad ovviare alle restrizioni previste, questi ha inserito nella Carta dei Diritti del Passeggero restrizioni più severe.¹⁴²

1.6. I diritti dei passeggeri in volo.

1.6.1. Misure di sicurezza in volo.

Come abbiamo visto, il regolamento n. 300/2008 costituisce uno dei regolamenti fondamentali in materia di sicurezza dell'aviazione civile e, oltre a prevedere tutta una serie di controlli a terra quali i controlli alla persona dei passeggeri ed al rispettivo bagaglio a mano, si occupa altresì di stabilire delle misure di sicurezza da adottarsi durante il volo.

In particolare, il punto 10 del suo documento Allegato fissa due serie di obblighi durante lo svolgimento del volo, ovvero quello di impedire l'ingresso nella cabina di pilotaggio a persone non autorizzate e quello di sottoporre i passeggeri dimostratisi potenzialmente pericolosi ad adeguate misure di sicurezza. Al fine di prevenire poi simili atti di

¹⁴² La Carta dei Diritti del Passeggero, pubblicata a partire dal 2001, è una sintesi ed una guida di riferimento alla normativa in materia di trasporto aereo rivolta ai passeggeri. Essa prevede, quanto al trasporto di liquidi nel bagaglio a mano, che i liquidi vengono consentiti in quantità limitata. *“Essi devono infatti essere contenuti in recipienti aventi ciascuno la capacità massima di 100 millilitri (1/10 di litro) od equivalenti (es. 100 grammi) e inseriti in un sacchetto di plastica trasparente e richiudibile, di capacità non superiore ad 1 litro (ovvero con dimensioni pari ad esempio a circa cm 18 x 20). I recipienti dovranno essere contenuti comodamente nel sacchetto così da richiuderlo facilmente. Per ogni passeggero (infanti compresi) sarà permesso il trasporto di un solo sacchetto di plastica. Possono essere trasportati al di fuori del sacchetto, e non sono soggetti a limitazione di volume, le medicine liquide e i liquidi prescritti a fini dietetici oltre che gli alimenti per bambini. Potrebbe essere necessario fornire prova dell'effettiva necessità (prescrizione medica) ed autenticità di tali articoli. L'ispezione ai punti di controllo viene effettuata separatamente rispetto al bagaglio a mano.”*

interferenza illecita durante il volo si prescrive l'adozione di misure di sicurezza appropriate quali l'addestramento del personale di condotta e del personale di cabina. Del resto, dopo i tragici eventi dell'11 settembre, si è riscontrato la tendenza da parte degli stessi passeggeri a reagire nei confronti degli attentatori, contribuendo così a sventare possibili attentati.

Infine, è fatto espresso divieto al trasporto di armi a bordo di un aeromobile, salvo non siano state soddisfatte le condizioni di sicurezza conformemente alle legislazioni nazionali e gli Stati interessati abbiano rilasciato un'autorizzazione, divieto che trova applicazione anche con riferimento agli agenti responsabili della sicurezza in volo (*flight security officer*), se armati.

Coerentemente, in Italia l'ENAC ha disposto la blindatura delle porte della cabina di pilotaggio agli aerei di linea con più di 60 posti passeggeri o con un peso superiore a 45.000 chilogrammi al decollo, tant'è che gli aerei di nuova costruzione che presentino le suddette caratteristiche, hanno le cabine blindate di serie, mentre i modelli meno recenti hanno dovuto adeguarvisi.¹⁴³

1.6.2. I passeggeri indisciplinati.

Con il termine passeggeri indisciplinati o *unruly/disruptive passengers* si suole far riferimento a coloro i quali sono in grado di compromettere la sicurezza del volo attraverso il mancato rispetto delle norme di bordo (*unruly*) o attraverso il disturbo della

¹⁴³ La disposizione dell'ENAC, in linea con quanto disposto dall'ICAO, segue agli interrogativi posti in materia nell'estate 2003 dall'Associazione Unione Piloti: "La procedura M.E.L. relativa alla porta, nella TR 13, contemplando l'inoperatività della parte elettromeccanica, permette di far partire il volo purché la porta sia bloccata dall'interno con il comando meccanico durante tutto il volo. Riteniamo che questa situazione costituisca grave pericolo per l'incolumità degli occupanti il cockpit nelle fasi di decollo e atterraggio. Infatti in caso di incidente, con perdita di conoscenza o incapacità a muoversi, sarebbe impossibile fornire loro soccorso dall'esterno, in quanto la porta è difficilmente scardinabile e non esistono accessi alternativi. Con riferimento anche alla legge n°626, sulla salubrità e sicurezza del posto di lavoro, chiediamo che venga immediatamente sospesa la procedura da adottare in caso di inoperatività della parte elettromeccanica, prevista dal MEL sopra citato o in alternativa che venga modificato il sistema di chiusura della porta. Rileviamo anche una discordanza tra quanto prescritto dalla normativa ENAC in vigore, che prevede "il blocco dall'interno della porta del cockpit ad eccezione delle fasi di decollo ed atterraggio..." e il General Basic Alitalia, Temporary Revision 11, dove invece è scritto che "La porta di accesso alla cabina di pilotaggio deve essere sempre chiusa e bloccata dalla parte dei piloti".

quiete pubblica (disruptive). Le ragioni che possono portare un passeggero ad assumere simili comportamenti possono essere le più svariate e, in particolare, possono essere individuate nei processi pre volo, come ad esempio le lunghe attese al check in, gli accurati controlli di sicurezza o il ritardo del volo. A queste ed altre cause, subite passivamente dal passeggero, possono poi aggiungersi quelle che sono a lui imputabili, come l'uso di sostanza stupefacenti o alcoliche, la clandestinità.¹⁴⁴

Il legislatore europeo, con il regolamento n. 185/2010, si è preoccupato di disciplinare anche la procedura relativa all'imbarco di un passeggero potenzialmente pericoloso prevedendo al punto 4.3 dell'Appendice 3-B che l'autorità competente provveda a notificare anticipatamente per iscritto ad un vettore aereo la propria intenzione di imbarcare un passeggero potenzialmente pericoloso a bordo dei suoi aeromobili. La suddetta notifica deve inoltre contenere specifiche informazioni quali: a) l'identità e sesso della persona; b) il motivo del trasporto; c) il nome e le qualifiche delle eventuali persone di scorta; d) la valutazione del rischio da parte dell'autorità competente, inclusi i motivi che giustificano la presenza o meno di una scorta; e) all'occorrenza, l'assegnazione di un posto specifico; f) il tipo dei documenti di viaggio disponibili. Tali informazioni vengono poi trasmesse dal vettore al comandante dell'aeromobile prima dell'imbarco dei passeggeri.

Nei casi, invece, in cui non sia possibile conoscere ex ante la caratteristica del passeggero, il regolamento n. 185/2010 ha previsto che la formazione professionale specifica del personale addetto ai controlli di sicurezza¹⁴⁵ debba fornire adeguate capacità di comunicazione e, particolare, la capacità di gestire passeggeri potenzialmente pericolosi. Nel dicembre 2012 IATA¹⁴⁶ ha emesso la *Guidance on Unruly Passenger Prevention and Management* mediante la quale fornisce la definizione di passeggero indisciplinato, ne descrive le possibili condotte e le misure preventive da adottarsi. IATA è inoltre

¹⁴⁴ R. CAPRI, *Trasporto aereo. Sicurezza e diritti del passeggero*, Roma, 2012, p. 67.

¹⁴⁵ Il punto 11.2.3.1 dell'Appendice dell'Allegato al Regolamento n. 185/2010 fa riferimento alla formazione professionale specifica delle persone che effettuano il controllo (screening) delle persone, del bagaglio a mano, degli oggetti trasportati e del bagaglio da stiva mentre il successivo punto 11.2.3.5 si riferisce alla formazione specifica delle persone che effettuano il controllo dell'accesso ad un aeroporto nonché la sorveglianza e il pattugliamento.

¹⁴⁶ L'*International Air Transport Association* è la più importante associazione dei rappresentanti delle linee aeree, conta oggi più di 200 compagnie aeree che coprono il 98% del traffico internazionale. IATA si occupa della parte commerciale del traffico aereo ed, in particolare, delle relative problematiche di carattere generale, svolgendo un'importante funzione nella disciplina tecnica, giuridica, economica ed amministrativa dei trasporti aerei indipendentemente dalla possibile influenza dei governi.

intervenuta sull'argomento conducendo uno studio dal quale è emerso come una delle cause della proliferazione dei passeggeri indisciplinati sia riconducibile all'assenza di giurisdizione per punire i colpevoli. Infatti, le varie Convenzioni internazionali non prevedono una disciplina relativa alla competenza degli Stati rispetto alle interferenze illecite a bordo dell'aeromobile generando delle controversie tra lo Stato di registrazione dell'aeromobile, lo Stato in cui l'aeromobile è atterrato e tra quello nel cui spazio aereo è stata commessa l'offesa.¹⁴⁷

A IATA va infine anche il merito di aver sollecitato ICAO ad adottare possibili soluzioni normative cui è seguita l'emanazione nel 2002 da parte di quest'ultima della Circolare 288-LE/1 "*Guidance Material on the Legal Aspects of Unruly/Disruptive Passengers*" e la risoluzione A33-4 "*Adoption of National legislation on certain offenses committed on board civil aircraft*", successivamente implementata dalla risoluzione A36-26 "*Consolidated statement of continuing ICAO policies in the legal field*".

In particolare, la risoluzione A36-26 "*Consolidated statement of continuing ICAO policies in the legal field*" opera una distinzione tra atti contro l'equipaggio, atti che pregiudicano la *safety*, l'ordine o la disciplina a bordo e le altre offese. Infine, l'ICAO fornisce alcune informazioni in termini di competenza giurisdizionale.

1.6.3. Gli agenti responsabili della sicurezza in volo.

Ulteriore misura a tutela della sicurezza durante il volo è costituita dagli agenti responsabili della sicurezza in volo, gli "*In Flight security Officers (IFSO)*", il cui profilo è stato esaminato dall'ICAO in sede di diciottesimo meeting tenutosi a Montreal dall'11 al 15 settembre 2006 ove ne veniva data una prima definizione.¹⁴⁸

Attualmente, una definizione ufficiale la troviamo contenuta nell'Annesso n. 17 ICAO relativo alla security secondo il quale lo *In-flight security Officer* è "*A person who is authorized by the government of the State of the Operator and the government of the State of Registration to be deployed on an aircraft with the purpose of protecting that aircraft*

¹⁴⁷ R. CAPRI, *Trasporto aereo. Sicurezza e diritti del passeggero*, Roma, 2012, p. 68.

¹⁴⁸ Sostanzialmente fornisce la stessa definizione che troviamo contenuta nell'Annesso ICAO n. 17.

*and its occupants against acts of unlawful interference. This excludes persons employed to provide exclusive personal protection for one or more specific people travelling on the aircraft, such as personal bodyguards”.*¹⁴⁹

Al fine di aiutare gli Stati contraenti nell’attuazione dell’Annesso n. 17, l’ICAO ha emanato l’*Aviation Security Manual* (DOC 8973 - Restricted) attraverso il quale fornisce delle indicazioni su come applicare le norme e le pratiche raccomandate dalla stessa Organizzazione. In esso l’ICAO elenca alcuni criteri per la selezione degli *in flight security officers*, detti anche *sky Marshall*, quali l’abilità nella comunicazione e nel saper fronteggiare le situazioni di pericolo, la salute fisica e mentale, una buona memoria e la capacità di concentrazione, nonché alcune indicazioni relative ai programmi di addestramento e agli specifici aspetti sui quali quest’ultimi devono focalizzarsi.

A livello europeo, il legislatore ha rimesso alla facoltà dei singoli Stati membri di decidere se impiegare o meno agenti responsabili della sicurezza sugli aeromobili registrati nel proprio territorio e su voli di vettori aerei ai quali ha rilasciato la licenza, nonché di garantire, conformemente a quanto previsto dalla Convenzione di Chicago¹⁵⁰, che detti agenti siano funzionari statali appositamente selezionati e addestrati tenendo conto degli aspetti inerenti la sicurezza a bordo di un aeromobile.¹⁵¹ Infatti, il regolamento n. 300/2008 definisce all’art. 3 l’agente responsabile della sicurezza in volo quale una “*persona assunta da uno Stato per viaggiare su un aeromobile di un vettore aereo titolare di licenza rilasciata dallo stesso Stato allo scopo di proteggere l’aeromobile e i suoi occupanti da atti di interferenza illecita che mettano a rischio la sicurezza del volo*”.

Differisce dunque la situazione lavorativa dell’agente responsabile della sicurezza in volo rappresentata a livello internazionale dall’Annesso n. 17 ICAO rispetto a quella delineata a livello europeo dal regolamento n. 300/2008 nella misura in cui per il primo, questi è

¹⁴⁹ La definizione di *In-flight security officer* contenuta nell’Annesso ICAO n. 17 può essere così tradotta: “Una persona che è autorizzata dal governo dello Stato del vettore e dal governo dello Stato di registrazione dell’aeromobile a essere impiegato su quell’aeromobile a essere impiegato su quell’aeromobile allo scopo di proteggere lo stesso e i suoi occupanti contro atti di interferenza illecita. Questo esclude persone impiegate per provvedere esclusivamente alla protezione personale di uno o più specifiche persone che viaggiano sull’aeromobile come le guardie del corpo personali”.

¹⁵⁰ Il punto 4.7.7 dell’Annesso n. 17 ICAO prevede infatti che “Each Contracting State that decides to deploy in-flight security officers shall ensure that they are government personnel who are specially selected and trained, taking into account the safety and security aspects on board an aircraft and deployed according to the threat assessment of the competent authority. The deployment of such officers shall be coordinated with concerned States and kept strictly confidential.”

¹⁵¹ Ottavo considerando del Regolamento n. 300/2008.

autorizzato dal governo dello Stato (*is authorized by the government of the State*) mentre, per il secondo, è “*una persona assunta dallo Stato.*”

I singoli Stati possono inoltre decidere su chi far ricadere i costi derivanti dall’impiego di tali figure, alle quali, ricordiamo, viene esteso il divieto di trasporto di armi a bordo di cui al punto 10 dell’allegato al regolamento del 2008.

1.6.4. La tutela dei dati personali.

La lotta al terrorismo, ha determinato l’adozione di rigidi sistemi di controllo atti a garantire la sicurezza nel trasporto aereo i quali, tuttavia, spesso vanno a collidere con altri diritti fondamentali quali il diritto alla *privacy*. Un primo esempio di limitazione della *privacy* lo si è già incontrato con riferimento all’adozione dei dispositivi di body scanner.

La normativa in materia di *privacy* viene però in rilievo anche al momento della prenotazione del volo e dell’esecuzione della prestazione di trasporto nella misura in cui il vettore deve accertarsi che i dati comunicati siano rispondenti al soggetto che, in aeroporto, richiede la prestazione. Inoltre, l’offerta del servizio *Frequent Flyer Program* dalla maggior parte delle compagnie aeree e, più in generale, dei programmi di fidelizzazione per premiare la fedeltà dei propri clienti, ha comportato la necessità di gestire una consistente quantità di dati personali ai fini commerciali da parte del vettore, dati memorizzati nel sistema informatico di prenotazione del volo.¹⁵²

In Italia, il diritto alla protezione dei dati personali viene garantito dal “*Codice in materia di protezione dei dati personali*”¹⁵³, il cui art. 1 afferma che: “*chiunque ha diritto alla protezione dei dati personali che lo riguardano*” ed il cui art. 4 definisce come dato personale “*qualunque informazione relativa a persona fisica, [persona giuridica, ente od associazione,] identificata o identificabile, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione, ivi compreso un numero di identificazione personale*”.

¹⁵² S. PIAZZA, *La tutela della privacy del passeggero di aeromobile*, in *Dir. Tur.*, 2003, p. 332 ss.

¹⁵³ Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n. 169, *Codice in materia di protezione dei dati personali*, in GU n. 174 del 29/03/2003 – Suppl. Ord. n. 12.

Al momento della stipula del contratto di trasporto o della prenotazione il vettore chiede dunque al passeggero l'inserimento di alcuni dati personali in ottemperanza delle procedure di sicurezza in vigore e della normativa doganale relativa alla tipologia di documenti da presentare all'imbarco. In particolare, mentre per un volo intracomunitario e per i voli aventi come destinazione Paesi extracomunitari con i quali però l'Unione europea abbia sottoscritto un accordo in tal senso, è sufficiente l'esibizione della carta d'identità da parte del passeggero; viceversa, per tutti gli altri Paesi, è necessario essere in possesso di valido passaporto oltre che degli eventuali visti e passaporti richiesti per l'ingresso in un dato Paese dalla normativa vigente. Ciò che ha generato le maggiori problematiche nel trasporto aereo è il trattamento dei dati sensibili, poiché da questi possono derivare importanti informazioni sulle caratteristiche del passeggero, ma anche problematiche per il soggetto stesso, in quanto si tratta di dati della cui conoscenza e diffusione possono derivare gravi pregiudizi per il soggetto al quale fanno riferimento.¹⁵⁴ In particolare, quando parliamo di trattamento dei dati personali e di problematiche legate alla privacy dei passeggeri nell'ambito del trasporto aereo, ci riferiamo in particolar modo, alla tematica del trasferimento all'estero dei dati personali derivante dal carattere transnazionale proprio del trasporto aereo.

Come tale, la suddetta tematica ha coinvolto ed interessato le Autorità nazionali, comunitarie ed il Garante della privacy. Tra i principali motivi che hanno determinato l'aumento esponenziale dello scambio di informazioni, del trasferimento e del trattamento dei dati a livello transnazionale, possiamo citare, da un lato, lo sviluppo ed il progresso della tecnologia e dei mezzi di comunicazione e, dall'altro, l'apertura del mercato comunitario con lo sviluppo del traffico aereo e l'incremento dei voli *low cost* che l'hanno accompagnato e reso il servizio aereo non più un servizio di élite ma un servizio di utilizzazione di massa.

Focalizzando l'attenzione sulla trasmissione dei dati personale nei confronti dei Paesi terzi da parte dei vettori che operano nel Paese di partenza, viene anzitutto in rilievo la *Recommendation of the Council concerning guidelines governing the protections of*

¹⁵⁴ G. LOBIANCO, *Il dilemma privacy-security nel trasporto aereo*, in *Dir. Trasp.*, 2003, p. 511.

privacy and transborder data flows of personal data dell'OCSE del 23 settembre 1980¹⁵⁵. Le Linee Guida dell'OCSE sulla protezione della vita privata e i flussi transfrontalieri dei dati personali venivano adottate sotto forma di Raccomandazione del Consiglio dell'OCSE non vincolante, con lo scopo di aiutare gli Stati membri ad armonizzare le rispettive legislazioni nazionali in materia di privacy, evitando al tempo stesso possibili interruzioni nei flussi internazionali dei dati.

Nella prospettiva delineata dalle Linee Guida, il flusso transfrontaliero dei dati personali contribuisce allo sviluppo delle relazioni tra gli Stati e, come tale, necessita di una normativa appropriata che non può concretizzarsi in una politica di protezionismo economico. Pertanto, ai sensi dell'art. 16 delle Linee Guida OCSE, ogni Stato dovrebbe adottare tutte le misure ragionevoli e appropriate per garantire il flusso continuo e sicuro dei dati, con due eccezioni limitanti tale circolazione nell'ipotesi in cui uno degli Stati membri non osservi le disposizioni inserite nel documento o nel caso in cui la riesportazione di tali dati potrebbe aggirare la legislazione interna in materia di privacy. Inoltre, è data la possibilità al singolo Stato membro di imporre talune restrizioni con specifico riferimento a talune particolari categorie di dati personali rispetto ai quali, la sua legislazione interna in materia di privacy, contiene precise norme a tutela di tali dati in considerazione della natura degli stessi.¹⁵⁶

Segue in data 28 gennaio 1981 a Strasburgo l'adozione di una Convenzione sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale¹⁵⁷ con lo scopo di garantire, sul territorio di ogni Parte, ad ogni persona fisica, qualunque siano la sua cittadinanza o residenza, il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali, ed in particolare del diritto alla vita privata, nei confronti dell'elaborazione automatizzata dei dati di carattere personale che la riguardano ("protezione dei dati") (art.1).

¹⁵⁵ Le Linee Guida del 23 settembre 1980 sono state aggiornate nel 2013 dalla stessa OCSE che per decenni ha svolto un ruolo importante nell'ambito della promozione del rispetto della *privacy* anche come condizione per la libera circolazione dei dati personali attraverso le frontiere.

¹⁵⁶ L'art. 17 delle Linee Guida prevede che “*A Member country should refrain from restricting transborder flows of personal data between itself and another Member country except where the latter does not yet substantially observe these Guidelines or where the re-export of such data would circumvent its domestic privacy legislation. A Member country may also impose restrictions in respect of certain categories of personal data for which its domestic privacy legislation includes specific regulations in view of the nature of those data and for which the other Member country provides no equivalent protection.*”

¹⁵⁷ La Convenzione di Strasburgo n. 108/1981 è stata ratificata in Italia con legge del 21 febbraio 1989, n. 98.

Se la definizione di “dati personali” è quella già contenuta nelle Linee Guida OCSE¹⁵⁸, la Convenzione di Strasburgo opera una specificazione dei dati sensibili suddividendoli tra quelli che possono formare oggetto di elaborazione automatizzata (art. 5), quelli che non possono essere elaborati automaticamente salvo che il diritto interno non preveda garanzie adatte (art. 6) e i dati di carattere personale registrati nel casellari automatizzati per i quali devono essere previste adeguate misure di sicurezza (art. 7).

In particolare, il Capitolo III della Convenzione si occupa del movimento dei dati oltre la frontiera e, l’art. 12 in esso contenuto, disciplina la circolazione transfrontaliera dei dati personali, indipendentemente dal sistema di trasmissione utilizzato, la quale non può essere proibita o condizionata ad autorizzazioni speciali, fatta eccezione per due casi nella misura in cui la legislazione di un determinato Paese preveda una regolamentazione specifica per alcune categorie di dati a carattere personale o di casellari automatizzati, in ragione della natura di detti dati o casellari, tranne quando la regolamentazione dell’altra Parte offre una protezione equivalente; e nel caso in cui il trasferimento sia effettuato a partire dal territorio di uno Stato verso il territorio di un altro Stato non contraente tramite il territorio di un’altra Parte, al fine di evitare che simili trasferimenti si traducano in un aggiramento della legislazione.

In data 14 giugno 1985, l’Accordo di Schengen e la relativa Convenzione di applicazione del 19 giugno 1990 istituivano uno spazio di libera circolazione delle persone mediante la soppressione dei controlli alle frontiere interne degli Stati membri nonché l’instaurazione del principio di un controllo unico all’entrata nel territorio Schengen.

Al fine di garantire l’applicazione delle disposizioni previste dalla stessa Convenzione sulla libera circolazione delle persone nel territorio delle Parti contraenti nonché al fine di preservare l’ordine pubblico e la sicurezza dei singoli Stati, veniva istituito e disciplinato un sistema comune d’informazione denominato Sistema d’informazione Schengen, costituito da una sezione nazionale presso ciascuna Parte contraente e da un’unità di supporto tecnico.

Il Sistema d’informazione Schengen consente alle autorità designate dalle Parti contraenti, per mezzo di una procedura d’interrogazione automatizzata, di disporre di segnalazioni di

¹⁵⁸ Le Linee Guida OCSE del 1980 definiscono all’art. 1 “dati personali” *qualsiasi informazione concernente una persona fisica identificata o identificabile (persona interessata), ("personal data" means any information relating to an identified or identifiable individual (data subject).*

persone e di oggetti da cui risultano i dati ad essi relativi, in occasione di controlli alle frontiere, di verifiche e di altri controlli di polizia e doganali effettuati all'interno del paese conformemente al diritto nazionale; inoltre, per la sola categoria di segnalazioni relative agli stranieri ai fini della non ammissione, il Sistema d'informazione Schengen consente di verificare il rilascio dei documenti di soggiorno in applicazione delle disposizioni in materia di libera circolazione (art. 92). In questo modo, si concretizza dunque un sistema di scambio tra gli Stati facilitando la cooperazione fattiva tra gli organi di polizia degli stessi, i quali possono agilmente verificare eventuali precedenti penali in capo ad un determinato soggetto.¹⁵⁹

Prendeva atto dell'esigenza di eliminare gli ostacoli alla libera circolazione dei dati personali e, conseguentemente, della necessità di garantire un livello di tutela dei diritti e delle libertà delle persone relativamente al trattamento di tali dati equivalente in tutti i singoli Stati membri, il legislatore comunitario, il quale interveniva attraverso l'emanazione della direttiva del 24 ottobre 1995 n. 46.

Pertanto, allo scopo di agevolare un ravvicinamento tra le legislazioni nazionali, la direttiva impone agli Stati membri di garantire, conformemente alle disposizioni della stessa, la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone fisiche e particolarmente del diritto alla vita privata, con riguardo al trattamento dei dati personali vietando loro di restringere o vietare la libera circolazione dei dati personali (art. 1).

Se tra i numerosi considerando della direttiva 95/46/CE si parla ancora di livello di tutela *equivalente* tra i singoli Stati membro (così come nelle Linee Guida OCSE), le disposizioni vere e proprie contenute nella stessa passano a parlare di misure, garanzie ed un livello di protezione *adequati* da parte dello Stato.¹⁶⁰

¹⁵⁹ L'art. 94, commi 2 e 3 dell'accordo di Schengen specificano che, rispetto le informazioni contenute nel Sistema di informazione, "*Le categorie di dati sono le seguenti: a) persone segnalate; b) gli oggetti di cui all'articolo 100 ed i veicoli di cui all'articolo 99. 3. Per quanto riguarda le persone, gli elementi inseriti sono al massimo i seguenti: a) cognome e nome, "alias" eventualmente registrati separatamente; b) segni fisici particolari, oggettivi ed inalterabili; c) prima lettera del secondo nome; d) data e luogo di nascita; e) sesso; f) cittadinanza; g) indicazione che le persone in questione sono armate; h) indicazione che le persone in questione sono violente; i) motivo della segnalazione; j) linea di condotta da seguire.*"

¹⁶⁰ L'art. 25 della direttiva 95/46/CE in materia di trasferimento di dati personali verso Paesi terzi prevede infatti che "*Gli Stati membri dispongono che il trasferimento verso un paese terzo di dati personali oggetto di un trattamento o destinati a essere oggetto di un trattamento dopo il trasferimento può aver luogo soltanto se il paese terzo di cui trattasi garantisce un livello di protezione adeguato, fatte salve le misure nazionali di attuazione delle altre disposizioni della presente direttiva. 2. L'adequatezza del livello di protezione garantito da un paese terzo è valutata con riguardo a tutte le circostanze relative ad un trasferimento o ad una categoria di trasferimenti di dati; in particolare sono presi in considerazione la*

In particolare, nel caso in cui la Commissione constati l'assenza di un livello di protezione adeguato da parte di un determinato Stato, gli Stati membri sono tenuti ad adeguarsi alla decisione della Commissione evitando che le informazioni raggiungano tali destinazioni, adottando le misure necessarie ad impedire qualunque trasferimento di dati.

In deroga rispetto al principio di adeguatezza, gli Stati membri possono disporre che un trasferimento di dati personali verso un paese terzo che non garantisce una tutela adeguata possa avvenire a condizione che: a) la persona interessata abbia manifestato il proprio consenso in maniera inequivocabile al trasferimento previsto; b) il trasferimento sia necessario per l'esecuzione di un contratto tra la persona interessata ed il responsabile del trattamento o per l'esecuzione di misure precontrattuali prese a richiesta di questa; c) il trasferimento sia necessario per la conclusione o l'esecuzione di un contratto, concluso o da concludere nell'interesse della persona interessata, tra il responsabile del trattamento e un terzo; d) il trasferimento sia necessario o prescritto dalla legge per la salvaguardia di un interesse pubblico rilevante, oppure per costatare, esercitare o difendere un diritto per via giudiziaria; e) il trasferimento sia necessario per la salvaguardia dell'interesse vitale della persona interessata; f) il trasferimento avvenga a partire da un registro pubblico il quale, in forza di disposizioni legislative o regolamentari, sia predisposto per l'informazione del pubblico e sia aperto alla consultazione del pubblico o di chiunque possa dimostrare un interesse legittimo, nella misura in cui nel caso specifico siano rispettate le condizioni che la legge prevede per la consultazione (art. 26).

natura dei dati, le finalità del o dei trattamenti previsti, il paese d'origine e il paese di destinazione finale, le norme di diritto, generali o settoriali, vigenti nel paese terzo di cui trattasi, nonché le regole professionali e le misure di sicurezza ivi osservate. 3. Gli Stati membri e la Commissione si comunicano a vicenda i casi in cui, a loro parere, un paese terzo non garantisce un livello di protezione adeguato ai sensi del paragrafo 2. 4. Qualora la Commissione constati, secondo la procedura dell'articolo 31, paragrafo 2, che un paese terzo non garantisce un livello di protezione adeguato ai sensi del paragrafo 2 del presente articolo, gli Stati membri adottano le misure necessarie per impedire ogni trasferimento di dati della stessa natura verso il paese terzo in questione. 5. La Commissione avvia, al momento opportuno, negoziati per porre rimedio alla situazione risultante dalla constatazione di cui al paragrafo 4. 6. La Commissione può constatare, secondo la procedura di cui all'articolo 31, paragrafo 2, che un paese terzo garantisce un livello di protezione adeguato ai sensi del paragrafo 2 del presente articolo, in considerazione della sua legislazione nazionale o dei suoi impegni internazionali, in particolare di quelli assunti in seguito ai negoziati di cui al paragrafo 5, ai fini della tutela della vita privata o delle libertà e dei diritti fondamentali della persona. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per conformarsi alla decisione della Commissione.”

La Corte di Giustizia ha avuto modo peraltro di pronunciarsi più volte sulla direttiva in questione, sia in sede di contenzioso, sia in risposta a domande di pronunce pregiudiziali sollevate dai giudici nazionali.¹⁶¹

Su impulso proveniente da detta direttiva comunitaria, interviene anche il legislatore italiano che, nel 1996, introduce una prima normativa in materia di *privacy* con la legge 31 dicembre 1996, n. 675¹⁶², sulla tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali.

Tuttavia, all'art. 28 della suddetta legge, viene ripresa la disciplina sul trasferimento dei dati all'estero di cui alla direttiva 95/46/CE in parte, però, discostandosene prevedendo il divieto di trasferimento dei dati di natura sensibile o giudiziaria, qualora lo Stato di destinazione o di transito dei dati *“non assicuri un livello di tutela delle persone di grado pari a quello assicurato dall'ordinamento italiano”* (art. 28). Inoltre, in generale, per il trasferimento, anche temporaneo dei dati fuori dal territorio nazionale, sia comunitario che extracomunitario, prescrive delle procedure un po' rigide, che coinvolgono la figura del Garante.¹⁶³

Successivamente, veniva promulgato con Decreto del Presidente della Repubblica del 28 luglio 1999, n. 318, il Regolamento recante norme per l'individuazione delle misure minime di sicurezza per il trattamento dei dati personali, a norma dell'art. 15, comma 2, della legge 31 dicembre 1996, n. 675.¹⁶⁴ Il DPR n. 318/1999 introduceva l'ulteriore obbligo, per il trattamento di particolare rilevanza¹⁶⁵, di predisporre e di aggiornare, con

¹⁶¹ *Ex multis*, si segnala la sentenza del 6 novembre 2003, causa C-101/01, occasione nella quale la CGCE ha affermato che: *“non si configura un “trasferimento verso un paese terzo di dati” ai sensi dell'art. 25 della direttiva 95/46/CE, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, allorché una persona che si trovi in uno stato membro inserisce in una pagina internet dati personali, rendendoli così accessibili a chiunque si colleghi a internet, compresi coloro che si trovano in paesi terzi”*, in *Foro It.*, 2004, IV, pag. 57 ss con commento di A. PALMIERI – R. PARDOLESI, *Il codice in materia di protezione dei dati personali l'intangibilità della privacy comunitaria*.

¹⁶² La legge 31 dicembre 1996, n. 675 è stata abrogata dall'art. 183 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196.

¹⁶³ L'art. 28 della legge n. 675/1996 prevedeva ai commi 1 e 2 che:” 1. Il trasferimento anche temporaneo fuori del territorio nazionale, con qualsiasi forma o mezzo, di dati personali oggetto di trattamento deve essere previamente notificato al Garante, qualora sia diretto verso un paese non appartenente all'Unione europea e ricorra uno dei casi individuati ai sensi dell'articolo 7, comma 1. 2. Il trasferimento può avvenire soltanto dopo quindici giorni dalla data della notificazione; il termine è di venti giorni qualora il trasferimento riguardi taluno dei dati di cui agli articoli 22 e 24.”.

¹⁶⁴ Il D.P.R. 28 luglio 1999, n. 318 è stato abrogato dall'articolo 183 del D.LGS. 30 settembre 2003, n. 196.

¹⁶⁵ In particolare, il trattamento dei dati di cui agli articoli 22 e 24 della legge n. 675/2006 effettuato mediante gli elaboratori indicati nell'art. 3, comma 1, lettera b) del DPR n. 318/1999.

cadenza annuale, un documento programmatico sulla sicurezza dei dati. Tale misura, veniva adottata per definire, sulla base dell'analisi dei rischi, della distribuzione dei compiti e delle responsabilità nell'ambito delle strutture preposte al trattamento dei dati stessi: a) i criteri tecnici e organizzativi per la protezione delle aree e dei locali interessati dalle misure di sicurezza nonché le procedure per controllare l'accesso delle persone autorizzate ai locali medesimi; b) i criteri e le procedure per assicurare l'integrità dei dati; c) i criteri e le procedure per la sicurezza delle trasmissioni dei dati, ivi compresi quelli per le restrizioni di accesso per via telematica; d) l'elaborazione di un piano di formazione per rendere edotti gli incaricati del trattamento dei rischi individuati e dei modi per prevenire danni (art. 6).

Al fine di semplificare le suddette procedure di trasmissione dei dati e di armonizzare la normativa nazionale con quella europea, il legislatore italiano interveniva nuovamente con il d.lgs. n. 467/2001.¹⁶⁶ Emerge uno sforzo del legislatore in tal senso, ad esempio dalla disposizione di cui all'art. 10, rubricato “*Semplificazione e garanzie per i trasferimento dei dati all'estero*”, nella parte in cui mantiene il solo requisito del livello adeguato di tutela per la trasmissione di qualsiasi dato personale fuori dall'Italia, compresi i dati di carattere sensibile o giudiziario per i quali prima si richiedeva un livello di tutela di grado pari a quello italiano.

Infine, la disciplina in materia di tutela del trattamento dei dati personali trova una propria regolamentazione sistematica all'interno di un Testo Unico, d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, Codice in materia di protezione dei dati personali (cd. Codice della *Privacy*), che riorganizza e uniforma l'intera disciplina in un unico atto di legge, comprensivo sia delle norme relative al trattamento dei dati personali, sia degli obblighi relativi alle misure minime di sicurezza.

Con particolare riferimento al trasferimento dei dati oltre i confini del territorio nazionale, all'interno dell'Unione europea, le disposizioni del Codice si fondano sul rispetto del principio di libera circolazione dei dati di cui alla direttiva 95/46/CE, fatta salva l'adozione, in conformità allo stesso codice, di eventuali provvedimenti in caso di trasferimenti di dati effettuati al fine di eludere le medesime disposizioni. Rispetto il

¹⁶⁶ Decreto legislativo 28 dicembre 2001, n. 467, *disposizioni correttive ed integrative della normativa in materia di protezione dei dati personali, a norma dell'articolo 1 della legge 24 marzo 2001, n. 127*, in GU del 16 gennaio 2002 n. 13, abrogato dall'articolo 183 del d.lgs. 30 settembre 2003, n. 196.

trasferimento dei dati, al di fuori dai confini comunitari, invece, scompare l'obbligo di notificazione al Garante con la conseguente attesa dei termini di 15 o 20 giorni concesso all'Autorità per autorizzare o meno il trasferimento dei dati all'estero, previsto dalla legge n. 675/1996. La procedura di trasferimento dei dati all'estero viene in questo modo semplificata attraverso un trasferimento immediato e senza alcun obbligo di notificazione.

Coerentemente con quanto previsto a livello comunitario, l'art. 43 del Codice della privacy stabilisce che il trasferimento dei dati in un paese extracomunitario, a prescindere dal mezzo utilizzato, è sempre consentito quando vi è il consenso espresso del soggetto interessato, o è effettuato in accoglimento di una richiesta di accesso a documenti amministrativi, oppure il trattamento concerne dati riguardanti persone giuridiche, enti o associazioni. In alcuni casi il trasferimento dei dati può essere necessario, come per l'esecuzione di obblighi contrattuali, per la salvaguardia di un interesse pubblico rilevante, oppure per la necessità di salvaguardare la vita o l'incolumità fisica di un terzo, o per lo svolgimento di attività difensive, e per far valere o difendere un diritto in sede giudiziaria. Inoltre, il trasferimento può avvenire anche se è necessario per esclusivi scopi scientifici o statistici, ovvero per scopi storici o quando vi è una specifica autorizzazione da parte del Garante.

Inoltre, il criterio cui rimane ancorato il legislatore ai fini della trasmissione dei dati verso Paesi extracomunitari, resta quello del livello adeguato di protezione garantito da parte del Paese importatore, il quale viene valutato anche in base alle modalità del trasferimento e dei trattamenti previsti, alle relative finalità, alla natura dei dati ed alle misure di sicurezza (art. 45).

1.6.5. Il trasferimento dei dati relativi al *Passenger Name Record* (PNR).

Premesso questo doveroso *excursus* sull'evoluzione della normativa in materia di tutela dei dati personali, rispetto la normativa sopra esaminata posta a tutela dei dati personali, viene in rilievo il trasferimento dei dati che le compagnie aeree sono tenute ad effettuare nei confronti delle Autorità del Paese di destinazione, al fine di ottenere l'autorizzazione ad operare in un determinato scalo. Nell'ultimo decennio si è in

particolare riscontrata la tendenza da parte di alcuni Stati extra-europei¹⁶⁷ ad imporre alle compagnie aeree operanti sul loro territorio di rendere accessibili i dati del codice di prenotazione (*Passenger Name Record, PNR*) a specifiche autorità nazionali ai fini di prevenzione e repressione dei reati.

Primi tra tutti, gli Stati Uniti che, in seguito agli attentati terroristici dell'11 settembre 2001 hanno intensificato le misure di sicurezza del trasporto aereo rispetto a tutti i voli provenienti da altri Paesi, compresi i Paesi appartenenti all'Unione europea. Pertanto, dopo aver inizialmente chiesto alle compagnie aeree operanti tratte da e verso gli Stati Uniti la trasmissione dei dati *Advance Passenger Information* (API) riguardanti le informazioni bibliografiche essenziali di una persona, l'amministrazione USA ha preteso l'accesso diretto ai dati PNR.¹⁶⁸

Il dati PNR consistono essenzialmente nelle informazioni fornite dai passeggeri al momento della prenotazione del volo e/o al momento del check-in¹⁶⁹ e raccolte da parte del vettore. In risposta alla minaccia del terrorismo, gli Stati hanno ritenuto di adottare nuove misure e, l'utilizzo dei dati PNR ai fini del contrasto costituisce appunto una di queste misure. Questi dati si prestano infatti ad essere impiegati quali strumenti di *intelligence* criminale sia con riferimento alla fase che precede l'effettuazione del viaggio, sia con riferimento al momento successivo allo stesso. Infatti, i dati PNR consentono alle autorità preposte di effettuare delle indagini nei confronti di persone di cui si sospetta il coinvolgimento nella commissione di reati e di raccogliere ulteriori informazioni a reato commesso.¹⁷⁰

Le problematiche di carattere giuridico connesse all'utilizzo dei dati PNR concerne il rispetto del diritto alla riservatezza dei dati nazionali nella misura in cui le legislazioni

¹⁶⁷ Stando alla Comunicazione della Commissione del 21 settembre 2010 (COM (2010) 492), "L'UE ha firmato un accordo con il Dipartimento per la sicurezza interna degli Stati Uniti sul trasferimento dei dati PNR per combattere il terrorismo e altri reati gravi di natura transnazionale, che autorizza il trasferimento dei dati PNR nel rispetto della protezione dei dati personali. [...] Oltre all'accordo con gli Stati Uniti, l'UE ha firmato accordi analoghi con il Canada e con l'Australia. Anche la Nuova Zelanda, la Corea del Sud e il Giappone usano i dati del codice di prenotazione ma, alla data del presente documento, non hanno ancora concluso accordi con l'UE."

¹⁶⁸ R. CADIN—C. CARLETTI—N. COLACINO—S. COTURA—A. GUARINO, *Contrasto multilivello al terrorismo interazionale e rispetto dei diritti umani*, Torino, 2012, p. 159.

¹⁶⁹ A titolo esemplificativo, i dati PNR includono la data e l'itinerario del viaggio, il numero del posto assegnato, le informazioni sul bagaglio, i recapiti, i dati sull'emissione dei biglietti e le modalità di pagamento.

¹⁷⁰ M. SPATTI, *Il trasferimento dei dati relativi al passenger name record: gli accordi dell'Unione Europea con Australi e Stati Uniti d'America*, *Dir. Comm. Internaz.*, 2013, p. 683.

dei singoli Stati membri, attuative della Direttiva 95/46/CE, risultano comunque particolarmente garantiste, corredate da procedure di controllo ed apparati sanzionati. Il trasferimento dei dati PNR verso i Paesi terzi mette dunque a rischio il rispetto delle suddette normative nazionali.

Ancora una volta, il criterio che rende legittimo il trasferimento dei dati PNR da parte dei vettori che effettuano voli aerei in partenza dall'Unione europea nei confronti di Paesi terzi, è quello del livello di protezione adeguato che deve essere garantito da questi ultimi.¹⁷¹

A fronte delle segnalazioni provenienti dall'Unione europea circa il rischio di contrasto con la legislazione comunitaria, le autorità statunitensi rinviavano l'entrata in vigore delle nuove disposizioni ma, a partire dal marzo 2003, rendevano sanzionabili le compagnie aeree che non si fossero conformate alle suddette disposizioni.¹⁷²

L'introduzione di normative che autorizzano e regolano l'utilizzo dei PNR con la conseguente richiesta da parte di Stati Uniti, Canada e Australia nei confronti dei vettori aerei di trasmettere i dati PNR per i voli diretti in quei paesi, ingenerava, quindi, non poche difficoltà per le compagnie aeree europee, le quali rimanevano comunque vincolate al rispetto delle normative comunitarie.

Inizialmente, le suddette normative scaturivano la reazione del Parlamento europeo che ne contestava la legittimità alla luce del diritto comunitario con alcune risoluzioni¹⁷³, e

¹⁷¹ Comunicazione della Commissione del 21 settembre 2010 (COM (2010) 492), punto 2.3.

¹⁷² R. CADIN – C. CARLETTI – N. COLACINO – S. COTURA – A. GUARINO, *Contrasto multilivello al terrorismo internazionale e rispetto dei diritti umani*, Torino, 2012, p. 161.

¹⁷³ *Ex multis*, la risoluzione del Parlamento europeo del 13 marzo 2003 sul trasferimento dei dati personali da parte delle compagnie aeree in caso di voli transatlantici in cui il Parlamento esprime le proprie perplessità sulla conformità con il diritto comunitario della pretesa statunitense di accedere ai PNR che possono contenere dati sensibili, e la risoluzione del Parlamento europeo del 29 aprile 2004 in cui critica il progetto di decisione della Commissione che prende atto del livello di protezione adeguato dei dati a carattere personale contenuti nelle pratiche passeggeri trasferite all'ufficio delle dogane e della protezione di frontiera degli Stati Uniti.

del Gruppo di lavoro istituito a norma dell'art. 29 della direttiva 95/46/CE¹⁷⁴ nell'ambito di numerosi pareri¹⁷⁵.

Tuttavia, la possibilità di vedersi sospeso il proprio diritto di atterraggio da parte delle compagnie aeree europee ha spinto l'Unione europea ad intervenire al fine di raggiungere un compromesso che consentisse alle prime di trasferire i dati richiesti senza incorrere in violazioni delle disposizioni nazionali poste a tutela del diritto alla riservatezza. La soluzione è stata dunque individuata attraverso la negoziazione e la sottoscrizione di appositi accordi internazionali distinti con questi tre Paesi¹⁷⁶ rendendo possibile il trasferimento dei dati PNR al di fuori dell'UE alle autorità di contrasto di tali paesi.

Mediante i suddetti accordi, i Paesi interessati si impegnavano al rispetto di determinate garanzie e, con comunicazione del 21 settembre 2001, la Commissione individuava i criteri generali che gli accordi sul trasferimento dei dati debbono soddisfare. Tra questi, si prevede in particolare che il Paese terzo richiedente i dati PNR è tenuto ad attenersi al principio della *limitazione della finalità*, in virtù del quale l'uso che un Paese terzo può fare dei dati deve essere determinato con chiarezza e precisione nell'accordo e non deve essere più ampio di quanto necessario in vista degli obiettivi da conseguire, in modo tale che lo scambio dei dati risulti limitato allo stretto necessario proporzionato. Resta fermo, inoltre, che il Paese terzo offra delle garanzie appropriate per la categoria dei dati sensibili e che, in ogni caso, sia garantita la protezione e la *sicurezza* dei dati PNR in generale,

¹⁷⁴ L'art. 29 della direttiva 95/46/CE, rubricato *Gruppo per la tutela delle persone con riguardo al trattamento dei dati personali*, istituisce un Gruppo per la tutela delle persone, avente carattere consultivo e indipendente, composto da un rappresentante della o delle autorità di controllo designate da ciascuno Stato membro e da un rappresentante della o delle autorità create per le istituzioni e gli organismi comunitari, nonché da un rappresentante della Commissione. Il successivo art. 30 ne definisce poi i compiti che sono: a) esaminare ogni questione attinente all'applicazione delle norme nazionali di attuazione della presente direttiva per contribuire alla loro applicazione omogenea; b) formulare, ad uso della Commissione, un parere sul livello di tutela nella Comunità e nei paesi terzi; c) consigliare la Commissione in merito a ogni progetto di modifica della presente direttiva, ogni progetto di misure addizionali o specifiche da prendere ai fini della tutela dei diritti e delle libertà delle persone fisiche con riguardo al trattamento di dati personali, nonché in merito a qualsiasi altro progetto di misure comunitarie che incidano su tali diritti e libertà; d) formulare un parere sui codici di condotta elaborati a livello comunitario.

¹⁷⁵ Tra questi, il parere del 28 settembre 2006, n. 9, sulle categorie dei dati dei passeggeri oggetto di trasmissione, aveva ribadito che essi dovrebbero limitarsi ai dati API e che la trasmissione dei dati PNR comporterebbe una violazione della normativa comunitaria.

¹⁷⁶ Accordo PNR CE-USA del 2004 (GU L 183 del 20.5.2004, pag. 84) e decisione della Commissione del 14 maggio 2004 (GU 235 del 6.7.2004, pag. 11); Accordo PNR UE-USA del 2006 (GU L 298 del 27.10.2006, pag. 29) e lettere di accompagnamento (GU C 259 del 27.10.2006, pag. 1), accordo PNR UE-USA del 2007 (GU L 204 del 4.8.2007, pag. 18), accordo PNR UE-Canada (GU L 82 del 21.3.2006, pag. 15 e GU L 91 del 29.3.2006, pag. 49) e accordo PNR UE-Australia (GU L 213 dell'8.8.2008, pag. 47).

contro l'utilizzo improprio e l'accesso non autorizzato. Si stabilisce poi la previsione di un sistema di *supervisione* in base al quale un'autorità pubblica indipendente incaricata della protezione dei dati e dotata di effettivi poteri d'intervento e contrasto potrà esercitare il controllo delle autorità pubbliche che usano i dati PNR. Premesso il diritto di ciascuno di *accedere* ai propri dati PNR, di farli *rettificare* o *cancellare*, ogni persona deve essere *informata* quanto meno delle finalità del trattamento dei dati personali, dell'identità del responsabile del trattamento, delle norme o leggi che lo giustificano, della tipologia dei terzi a cui i dati sono comunicati e delle modalità e autorità di *ricorso*. Rispetto alla delicata questione della durata del periodo di *conservazione dei dati*, la Commissione si limita a stabilire che il periodo di conservazione dei dati PNR non dovrebbe essere più lungo del tempo necessario per eseguire i compiti definiti.¹⁷⁷ Tale periodo dovrebbe peraltro tenere conto dei vari modi in cui i dati PNR sono usati e delle possibilità di limitare i diritti di accesso durante la sua durata, ad esempio rendendo gradualmente anonimi i dati. Quanto all'utilizzo dei dati sensibili, la commissione si discosta da quanto previsto nella direttiva 95/46/CE¹⁷⁸ nella misura in cui consente, in maniera più rigorosa,

¹⁷⁷ Il principio della conservazione dei dati per un periodo più lungo del tempo necessario lo ritroviamo all'art. 6 della direttiva 95/46/CE sui principi relativi alla qualità dei dati ove si prevede che gli Stati dispongono che i dati devono essere “*conservati in modo da consentire l'identificazione delle persone interessate per un arco di tempo non superiore a quello necessario al conseguimento delle finalità per le quali sono rilevati o sono successivamente trattati.*”

¹⁷⁸ L'art. 8 della direttiva 95/46/CE prevede al primo paragrafo un divieto generale rispetto al trattamento di dati sensibili ma ai successivi paragrafi 2, 3, 4 e 5 prevede poi una serie di deroghe a tale divieto: “2. *Il paragrafo 1 non si applica qualora: a) la persona interessata abbia dato il proprio consenso esplicito a tale trattamento, salvo nei casi in cui la legislazione dello Stato membro preveda che il consenso della persona interessata non sia sufficiente per derogare al divieto di cui al paragrafo 1, oppure b) il trattamento sia necessario, per assolvere gli obblighi e i diritti specifici del responsabile del trattamento in materia di diritto del lavoro, nella misura in cui il trattamento stesso sia autorizzato da norme nazionali che prevedono adeguate garanzie, oppure c) il trattamento sia necessario per salvaguardare un interesse vitale della persona interessata o di un terzo nel caso in cui la persona interessata è nell'incapacità fisica o giuridica di dare il proprio consenso; o d) il trattamento sia effettuato, con garanzie adeguate, da una fondazione, un'associazione o qualsiasi altro organismo che non persegua scopi di lucro e rivesta carattere politico, filosofico, religioso o sindacale, nell'ambito del suo scopo lecito e a condizione che riguardi unicamente i suoi membri o le persone che abbiano contatti regolari con la fondazione, l'associazione o l'organismo a motivo del suo oggetto e che i dati non vengano comunicati a terzi senza il consenso delle persone interessate; o e) il trattamento riguardi dati resi manifestamente pubblici dalla persona interessata o sia necessario per costituire, esercitare o difendere un diritto per via giudiziaria.* 3. *Il paragrafo 1 non si applica quando il trattamento dei dati è necessario alla prevenzione o alla diagnostica medica, alla somministrazione di cure o alla gestione di centri di cura e quando il trattamento dei medesimi dati viene effettuato da un professionista in campo sanitario soggetto al segreto professionale sancito dalla legislazione nazionale, comprese le norme stabilite dagli organi nazionali competenti, o da un'altra persona egualmente soggetta a un obbligo di segreto equivalente.* 4. *Purché siano previste le opportune garanzie, gli Stati membri possono, per motivi di interesse pubblico rilevante, stabilire ulteriori deroghe*

l'utilizzo della suddetta tipologia di dati a condizione che vi sia un “*rischio imminente di perdite umane e purché il paese terzo offra garanzie appropriate*”.

Per quanto concerne la modalità di trasmissione dei dati da parte dei vettori aerei verso Paesi terzi, la Commissione mira ad una loro uniformazione al fine di ridurre l'onere finanziario da parte dei vettori aerei, i quali dovrebbero conseguentemente sostenere meno investimenti per adempiere ai loro obblighi. In questa prospettiva, la Commissione ritiene anzitutto che la trasmissione dei dati debba avvenire secondo il metodo *push*, per proteggere i dati contenuti nelle banche dati dei vettori aerei e mantenerne il controllo. Il metodo *push* fa sì che siano le compagnie aeree a trasmettere i dati alle competenti autorità le quali non possono dunque accedere autonomamente alle banche dati delle compagnie aeree. A questo, si contrappone il metodo *pull* in cui sono appunto le autorità ad accedere direttamente ai data-base dei vettori aerei.¹⁷⁹ In secondo luogo, dovrebbe essere fissato un limite ragionevole al numero di volte in cui un Paese terzo può chiedere la trasmissione dei dati, in modo da garantire un adeguato vantaggio in termini di sicurezza e nel contempo ridurre al minimo i costi per i vettori aerei. Infine, questi ultimi non dovrebbero essere tenuti a raccogliere altri dati in aggiunta a quelli che già raccolgono, né a raccogliere determinati tipi di dati e, conseguentemente, ai vettori può essere richiesto soltanto di trasmettere le informazioni che di norma raccolgono nello svolgimento delle loro attività.

Il tema delle decisioni individuali automatizzate è stato affrontato con approccio maggiormente garantista dalla Commissione rispetto a quanto è possibile riscontrare nell'impostazione tracciata dalla legislazione comunitaria¹⁸⁰ nella misura in cui ritiene

oltre a quelle previste dal paragrafo 2 sulla base della legislazione nazionale o di una decisione dell'autorità di controllo. 5. I trattamenti riguardanti i dati relativi alle infrazioni, alle condanne penali o alle misure di sicurezza possono essere effettuati solo sotto controllo dell'autorità pubblica, o se vengono fornite opportune garanzie specifiche, sulla base del diritto nazionale, fatte salve le deroghe che possono essere fissate dallo Stato membro in base ad una disposizione nazionale che preveda garanzie appropriate e specifiche. Tuttavia un registro completo delle condanne penali può essere tenuto solo sotto il controllo dell'autorità pubblica.”

¹⁷⁹ M. SPATTI, *Il trasferimento dei dati relativi al passenger name record: gli accordi dell'Unione Europea con Australi e Stati Uniti d'America*, *Dir. Comm. Internaz.*, 2013, p. 683.

¹⁸⁰ La direttiva 95/46/CE ammette all'art. 15 che una persona possa essere sottoposta ad una decisione che produca effetti giuridici o abbia effetti significativi nei suoi confronti e che sia fondata esclusivamente su un trattamento automatizzato di dati “*qualora una tale decisione: a) sia presa nel contesto della conclusione o dell'esecuzione di un contratto, a condizione che la domanda relativa alla conclusione o all'esecuzione del contratto, presentata dalla persona interessata sia stata accolta, oppure che misure adeguate, fra le quali la possibilità di far valere il proprio punto di vista garantiscano la salvaguardia del*

che le decisioni che comportano azioni o effetti negativi nei confronti di una persona non possono fondarsi esclusivamente su un trattamento automatizzato di dati personali senza partecipazione umana.

Infine, la Commissione fissa due serie di limitazioni al trasferimento dei dati PNR rispettivamente nei confronti di altre autorità e di altri Paesi. L'ipotesi è dunque quella del trasferimento da parte del Paese destinatario dei dati PNR nei confronti, a sua volta, di altre autorità o di altri Paesi. Ebbene, una simile ulteriore trasmissione di dati PNR viene ammessa dalla Commissione a condizione, nel primo caso, che le autorità governative abbiano competenze e dispongano di poteri nella lotta al terrorismo e in altri reati gravi di natura transnazionale e a condizione che garantiscano la stessa protezione offerta dal destinatario ai sensi dell'accordo, con un impegno nei confronti di quest'ultimo. Nel secondo caso, invece, la trasmissione dei dati PNR è ammessa solo se il Paese terzo s'impegna a trattare i dati allo stesso livello di protezione stabilito dall'accordo e il trasferimento è rigorosamente limitato alle finalità del trasferimento originario. In entrambi i casi, i dati PNR non dovrebbero essere mai comunicati in blocco ma solo caso per caso.

Nonostante i propositi e i principi suesposti fissati dalla Commissione europea nell'intento di continuare a garantire la tutela del diritto alla riservatezza dei dati personali e sensibili dei passeggeri, gli accordi conclusi sul trasferimento dei dati PNR purtroppo non risultano pienamente rispettosi del suddetto diritto.

A conclusione dei negoziati avviati dalla Commissione europea con gli Stati Uniti, il *Bureau of Customs and Border Protection* (CBP), ufficio del *Department of Homeland Security* (DHS) cui i dati sono trasferiti, aveva adottato una dichiarazione d'impegno (*undertakings*) relativa alle modalità di trattamento dei dati contenute nelle schede normative dei passeggeri. Alla luce di tale dichiarazione, con decisione del 14 maggio 2004, n. 535, la Commissione riteneva adeguato il livello di tutela dei dati personali garantito dal *Bureau of Customs and Border Protection*. Sulla base della decisione della Commissione 2004/535/CE, la Comunità europea concludeva, infine, in data 28 maggio

suo interesse legittimo, oppure b) sia autorizzata da una legge che precisi i provvedimenti atti a salvaguardare un interesse legittimo della persona interessata.”

2004, il primo accordo PNR con gli Stati Uniti con decisione del Consiglio 2004/496/CE del 17 maggio 2004.

Tanto la decisione della Commissione sulla adeguatezza del livello di tutela, quanto la decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo, venivano impugnati da parte del Parlamento europeo in due distinte cause portate avanti alla Corte di Giustizia delle Comunità europee. In particolare, il Parlamento contestava da un lato, il fondamento giuridico utilizzato dalla Commissione e dal Consiglio per l'adozione delle due decisioni¹⁸¹, e dall'altro, la violazione che il sistema di trasferimento dei dati PNR comportava rispetto la normativa in materia di protezione dei dati personali. La Corte di Giustizia si pronunciava quindi con sentenza del 30 maggio 2006 annullando entrambi gli atti.¹⁸²

Ad oggi, la situazione non può dirsi ancora cambiata. Infatti, rispetto all'accordo che l'Unione europea ha più recentemente sottoscritto con gli Stati Uniti¹⁸³, si riscontra un palese contrasto con il diritto alla riservatezza e con quegli stessi principi fissati dalla Commissione con comunicazione del 21 settembre 2010. Manca, infatti, un meccanismo di trasparenza che consenta ai passeggeri di sapere che i rispettivi dati personali possono essere impiegati per una serie indefinibile di ipotesi a causa della genericità con cui le categorie di dati e le finalità con cui vengono trasmessi, sono individuati nell'accordo. Inoltre, l'accordo con gli Stati Uniti non predispone nemmeno un efficace meccanismo di supervisione della corretta applicazione delle norme in esso previste, né di sufficienti garanzie in materia di trasferimento dei dati PNR ad altre autorità e ad altri Paesi.¹⁸⁴

¹⁸¹ Rispettivamente Commissione e Consiglio utilizzavano quale fondamento giuridico per l'adozione delle decisioni l'art. 25 della direttiva 95/46/CE e il combinato disposto dell'art. 95 del Trattato CE e degli artt. 25 e 26 della stessa direttiva.

¹⁸² R. CADIN – C. CARLETTI – N. COLACINO – S. COTURA – A. GUARINO, *Contrasto multilivello al terrorismo interazionale e rispetto dei diritti umani*, Torino, 2012, p. 164.

¹⁸³ L'accordo più recentemente concluso tra Unione europea e Stati Uniti è quello del 14 dicembre 2011, entrato in vigore il 1° luglio 2012 sull'uso ed il trasferimento delle registrazioni dei nominativi dei passeggeri al dipartimento degli Stati Uniti per la sicurezza interna, in GUCE dell'11 agosto 2012.

¹⁸⁴ M. SPATTI, *Il trasferimento dei dati relativi al passenger name record: gli accordi dell'Unione Europea con Australi e Stati Uniti d'America*, *Dir. Comm. Internaz.*, 2013, p. 683.

1.7. I diritti dei lavoratori e profili di *security*.

1.7.1. I controlli a distanza dell'area bagagli.

Altro contesto in cui viene in rilievo il contemperamento tra l'esigenza di garantire la sicurezza del trasporto aereo ed il diritto alla riservatezza della persona è quello relativo ai controlli a distanza dell'area bagagli tramite videocamere.

Il controllo di tali aree consente, infatti, di evitare la possibile introduzione di esplosivo nei bagagli da imbarcare o la commissione di altro genere di reato da parte di un terrorista introdottosi abusivamente; inoltre, si è rivelato oltremodo utile anche al fine di prevenire la commissione di furti all'interno dei bagagli.

Spetta dunque al gestore aeroportuale e/o alla società di handling che gestisce lo smistamento dei bagagli valutare la necessità di installare impianti di videosorveglianza, valutazione che non potrà prescindere dalla disciplina gius-lavoristica in materia di controlli a distanza.¹⁸⁵

Quest'ultima disciplina è contenuta all'art. 4 dello Statuto dei lavoratori, l. n. 300/1970, il quale prevede al primo comma un divieto generico all'utilizzo di impianti audiovisivi e di altre apparecchiature per finalità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori. Il divieto posto a tutela del lavoratore trova tuttavia la possibilità di essere derogato nella previsione di cui al secondo comma dello stesso art. 4 nella misura in cui si prevede che *“gli impianti e le apparecchiature di controllo che siano richiesti da esigenze organizzative e produttive ovvero dalla sicurezza del lavoro, ma dai quali derivi anche la possibilità di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori, possono essere installati soltanto previo accordo con le rappresentanze sindacali aziendali, oppure, in mancanza di queste, con la commissione interna. In difetto di accordo, su istanza del datore di lavoro, provvede l'Ispettorato del lavoro, dettando, ove occorra, le modalità per l'uso di tali impianti.”*

Solo a tali condizioni le società di gestione aeroportuale potranno dunque richiedere ed ottenere l'autorizzazione all'installazione di impianti audiovisivi nell'area di smistamento bagagli. In ogni caso, i controlli in questione dovranno essere utilizzati in maniera

¹⁸⁵ M STUCCHI, *Controlli a distanza dei lavoratori e profili di security nel trasporto aereo*, in *Il lavoro nei trasporti*, M. COTTONE (a cura di), Milano, 2014, p. 147.

proporzionata rispetto al fine perseguito ed al rischio rilevato, senza poter in alcun modo avere lo scopo di controllare l'esecuzione della prestazione lavorativa nelle zone sensibili dell'aerostazione. Infatti, la finalità di tutela della sicurezza in termini di *security*, deve consentire l'installazione di un sistema di videosorveglianza laddove necessario al fine di prevenire gli atti di interferenza illecita, contemperando però le esigenze individuali di riservatezza dei lavoratori.¹⁸⁶

Del resto, ogni misura volta a prevenire tutti quegli atti dolosi a danno di passeggeri, equipaggio, aeromobile e merci racchiusa nel concetto di *security*, è il risultato di un contemperamento tra diritti coinvolti sulla base di principi di necessità, proporzionalità, finalità ed adeguatezza. Dalla lotta al terrorismo scaturisce appunto la necessità di comprimere la riservatezza dei passeggeri (lo si è visto anche con riferimento all'installazione dei body scanner all'interno degli aeroporti e al trasferimento e trattamento dei dati personali) per ottenere una maggior sicurezza del trasporto aereo, che si traduca, in ultima analisi, con la tutela dell'incolumità pubblica e della vita dei passeggeri e con la garanzia del diritto alla mobilità nelle migliori condizioni.

¹⁸⁶ M STUCCHI, *Controlli a distanza dei lavoratori e profili di security nel trasporto aereo*, in *Il lavoro nei trasporti*, M. COTTONE (a cura di), Milano, 2014, p. 148.

2. LA SICUREZZA NEL TRASPORTO MARITTIMO DI PERSONE.

2.1 Safety e Security – 2.1.1. La Safety – 2.1.1.1 La normativa a livello internazionale – 2.1.1.2 La normativa a livello comunitario – 2.1.1.3. La normativa a livello nazionale – 2.1.2. La formazione della gente di mare – 2.1.3. La regolamentazione dell’orario di lavoro – 2.1.4. La legge di riforma portuale in materia di sicurezza – 2.2. La Security – 2.2.1. La disciplina a livello internazionale – 2.2.2. La disciplina a livello comunitario – 2.2.3. La disciplina a livello nazionale – 2.2.4. I sistemi di controllo e monitoraggio del traffico marittimo – 2.2.5. La pirateria.

2.1. Safety e Security.

Così come nel trasporto aereo, anche nell’ambito della navigazione marittima è possibile affrontare il tema della sicurezza nelle sue due diverse accezioni di *safety* e *security*.

Con il termine *safety* si fa riferimento alla sicurezza della navigazione che può rischiare di essere compromessa da incidenti tecnici causati, ad esempio, da malfunzionamenti della nave o da errori umani, senza che vi sia un atto intenzionale di provocare una situazione di pericolo. La *security* fa invece riferimento agli atti illeciti compiuti con l’intenzione di recare danni, come può accadere nel caso di atti di pirateria e di terrorismo.¹⁸⁷

La delicatezza di tali aspetti fa sì che non possano dipendere in maniera esclusiva dai comportamenti discrezionali degli esperti del settore e che sussista un interesse pubblico all’adozione di adeguate misure per evitare situazioni che possano provocare uno stato di pericolo della nave.¹⁸⁸

La questione della sicurezza nel trasporto marittimo è strettamente connessa alle problematiche ambientali nella misura in cui il rafforzamento della sicurezza riduce la

¹⁸⁷ M. BRIGNARDELLO, *La normativa comunitaria in materia di safety nella navigazione marittima*, in R. TRANQUILLI-REALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008, p. 175.

¹⁸⁸ P. VIGLIETTA – E. PAPI, *Safety e security: aspetti evolutivi della sicurezza marittima*, *Dir. Trasp.*, 2005, p. 117.

possibilità che si verifichino incidenti e, in ultima analisi, la causazione di disastrosi inquinamenti marini, specie laddove siano coinvolte petroliere o navi che trasportano sostanze pericolose o nocive. Come tale, la sicurezza si rivolge non soltanto alla salvaguardia delle persone a bordo delle navi (passeggeri ed equipaggio) e dei beni (nave, carico e altri beni a bordo), ma anche dell'ambiente marino. L'assunto trova conferma nelle normative poste a tutela della sicurezza e in quelle dedicate alla salvaguardia dell'inquinamento marino tra le quali non sempre è possibile individuare una netta linea di confine. Tuttavia, una distinzione tra le suddette tipologie di normativa può essere individuata nella natura preventiva delle norme in materia di sicurezza, finalizzate a garantire che le navi presentino elevati *standards* strutturali in modo da prevenire il verificarsi di incidenti, e la natura riparatoria delle norme relative alla tutela dell'ambiente marino, le quali sono volte ad individuare il soggetto responsabile del danno ecologico ed economico conseguente e tenuto ai relativi risarcimenti.¹⁸⁹

2.1.1. La Safety.

Le misure in materia di sicurezza nella sua accezione di *safety*, riguardano in particolare aspetti quali le caratteristiche strutturali delle navi, la formazione della gente di mare, la regolamentazione dell'orario di lavoro, i poteri degli stati di bandiera e degli stati Costieri, i sistemi di informazione e di monitoraggio del traffico navale.¹⁹⁰

Poiché le problematiche connesse alla sicurezza della navigazione marittima trascendono, così come nel trasporto aereo, i confini nazionali, sé è reso necessario anche qui adottare delle normative uniformi tra i singoli Stati. Sussistono, dunque, misure in materia di sicurezza adottate a livello internazionale, dall'*International Maritime Organization* (IMO), e misure più efficacemente adottate con lo strumento del regolamento, immediatamente applicabile all'interno dei singoli Stati membri, da parte dell'Unione europea.

¹⁸⁹ I. ARROYO, *Problemi giuridici relativi alla sicurezza della navigazione marittima (con particolare riferimento al caso Prestige)*, *Dir. Marit.*, 2003, p. 1225.

¹⁹⁰ C. INGRATOGLI, *Sicurezza e certificazione navale: considerazioni in tema di responsabilità degli organismi riconosciuti*, in U. LA TORRE, A. L. M. SIA (a cura di), *La sicurezza nel trasporto e nelle infrastrutture della navigazione marittima ed aerea*, Soveria Mannelli (CZ), 2011, p. 115.

2.1.1.1. La normativa a livello internazionale.

Il quadro normativo di riferimento in materia di navigazione marittima è costituito dal sistema della Convention for the Safety Of Life At Sea, cd. SOLAS, elaborata per la prima volta nel 1948 a seguito dell'affondamento del Titanic nel 1912. La Convenzione SOLAS contiene disposizioni in materia di visite e certificati nonché prescrizione tecniche sulla struttura delle navi ha perfezionato le regole applicabili alle navi-passeggeri e ha aggiunto ulteriori prescrizioni per le navi da carico tra cui l'obbligo di rilascio del certificato di sicurezza per le navi di stazza lorda superiore a 500 tonnellate. Negli anni successivi, la Convenzione SOLAS è stata più volte emendata, rielaborata nel 1960, al fine di garantire il massimo livello di sicurezza possibile alla luce delle innovazioni tecnologiche introdotte nel settore navale, e nel 1974 in ragione di una rivisitazione ed ampliamento del concetto di sicurezza, quando, la continua esigenza di aggiornamento, condusse altresì ad introdurre un meccanismo flessibile¹⁹¹ di revisione del testo.¹⁹²

In particolare, si prevede che le ispezioni e le viste delle navi siano effettuate, al fine di verificare l'applicazione delle disposizioni previste dalla stessa Convenzione, da parte dei funzionari dello stato in cui la nave risulta essere stata registrata. Tuttavia, il Governo di detto Stato può affidare l'ispezione e la visita sia a ispettori nominati a tale scopo sia a enti da essa riconosciuti, ferma restando la responsabilità in capo al Governo interessato della completezza ed efficacia della ispezione e della visita (Capitolo I, Parte B, Regola n. 6). Inoltre, ogni nave trasporto passeggeri, deve essere sottoposta ad una visita prima che questa entri in servizio, ad una visita periodica ogni dodici mesi e a visite supplementari in caso di necessità (Regola n. 7) e, successivamente all'espletamento delle

¹⁹¹ L'art. IX della SOLAS, prevede che la Convenzione possa essere emendata mediante due procedure alternative tra loro e cioè: a seguito di considerazione da parte del Comitato per la Sicurezza Marittima dell'IMO (MSC) tramite approvazione a maggioranza dei due terzi dei Governi contraenti presenti e votanti in seno al MSC; ovvero, mediante una conferenza tra gli Stati contraenti, convocata dall'IMO ed appoggiata da almeno un terzo dei predetti Stati, con l'approvazione degli emendamenti a maggioranza dei due terzi dei Paesi presenti e votanti. Inoltre, sempre l'art. IX della Convenzione SOLAS prevede il meccanismo della c.d. "accettazione tacita" in base al quale gli emendamenti approvati, una volta comunicati dal Segretario Generale dell'IMO a tutti i Governi contraenti per l'accettazione, si considerano automaticamente accettati nel caso in cui essi vengano esplicitamente accettati dai due terzi degli Stati ovvero alla scadenza dei termini indicati dal medesimo articolo.

¹⁹² E. PAPI, *Sicurezza della navigazione: profili normativi*, in R. TRANQUILLI-REALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008, p. 388; A. RIZZO, *Sicurezza della vita umana in mare*, *Riv. Dir. Econom., Trasp. e Amb.*, IX/2011, p. 397, in www.giureta.unipa.it.

suddette visite nessun cambiamento deve essere apportato alle sistemazioni strutturali, alle macchine, all'armamento, ecc. che abbiano formato oggetto della visita, senza l'autorizzazione dell'Amministrazione (Regola n. 11).

Quanto al rilascio dei certificati, a seguito dell'ispezione e della vista a bordo della nave passeggeri, è previsto il rilascio di un *Certificato di sicurezza* qualora la nave soddisfi in modo efficiente le disposizioni prescritte dalla stessa Convenzione SOLAS, da parte dell'Amministrazione, o delle persone o degli enti da essa debitamente autorizzati, la quale assume la piena responsabilità del suddetto certificato (Regole 12 e 13). Tale certificato non può essere rilasciato per una durata superiore a dodici mesi, deve essere redatto nella lingua o nelle lingue ufficiali del Paese che lo rilascia e deve essere affisso alla nave in un punto ben visibile e di facile accesso (Regole 14 e 15). Qualsiasi nave passeggeri che possieda un certificato di sicurezza è soggetta, nei porti degli altri Governi contraenti, ad un controllo da parte di funzionari debitamente autorizzati da tali Governi, entro i limiti in cui tale controllo abbia per oggetto la verifica a bordo dell'esistenza un certificato valido. Tale certificato deve essere accettato, salvo non vi siano chiari motivi per credere che lo stato di navigabilità della nave non corrisponde sostanzialmente alle indicazioni di detto certificato. In tal caso il funzionario che effettua il controllo deve prendere le misure necessarie per assicurarsi che la nave non lasci gli ormeggi fino a che non possa farlo senza pericolo per i passeggeri o per l'equipaggio. Nel caso in cui tale controllo dia luogo a un intervento qualsiasi, il funzionario che esercita tale controllo deve informare, immediatamente e per iscritto il Console del Paese in cui la nave è registrata, di tutte le circostanze che hanno fatto considerare tale intervento necessario (Regola n. 19).

La Parte C della Convenzione è formata da un'unica Regola (la numero 21) la quale si occupa dei sinistri occorsi durante la navigazione marittima. In particolare, si prevede che, in caso di sinistro, ogni Amministrazione s'impegna a effettuare un'inchiesta se tale inchiesta potrebbe aiutare a stabilire l'opportunità di modificare le Regole della convenzione stessa. Inoltre, ciascun Governo contraente s'impegna a trasmettere all'Organizzazione tutte le informazioni riguardanti la conclusione di dette inchieste, fermo restando che nessun rapporto o raccomandazione dell'Organizzazione basato su tali informazioni deve rivelare l'identità o la nazionalità delle navi cui si riferisce, o in qualsiasi modo stabilire o lasciar presumere una responsabilità da parte di qualsiasi nave

o persona. Si evidenzia dunque, in tal senso, la finalità delle suddette inchieste volte a prevenire il ripetersi di eventi dannosi piuttosto che all'individuazione del colpevole, analogamente a quanto già esaminato con riferimento alle inchieste aeronautiche.

Infine, il Capitolo II della Convenzione disciplina le regole relative alla costruzione delle navi nuove, laddove una nave passeggeri viene considerata “nuova” quando la “*chiglia è stata posata il giorno dell'entrata in vigore della presente Convenzione o più tardi*”. In questa sede, la Convenzione regola nel dettaglio le dimensioni (lunghezza allagabile, dei compartimenti) e gli spazi della nave (lo spazio dell'apparato motore, gli spazi dei passeggeri).

Nel decennio successivo, la Convenzione di SOLAS veniva progressivamente affiancata da un'ampia normativa volta a tutelare anche l'ambiente marittimo.¹⁹³

Infine, a seguito dell'attentato terroristico alle Torri Gemelle, nel 2002 la Convenzione di SOLAS del 1974 veniva nuovamente modificata ed integrata da specifiche disposizioni in materia di security marittima, che si avrà modo di analizzare in seguito.

Rispetto agli interventi avvenuti su un piano internazionale, si riscontrava tuttavia la lentezza nella loro stesura e nella successiva ratifica da parte dei singoli Stati, senza contare il rischio sempre possibile che non venissero proprio recepiti da parte di un consistente numero di Stati. In tal caso, gli obiettivi di tutela della sicurezza cui è sottesa tale normativa ne risulterebbero vanificati dalla mancata uniforme applicazione degli strumenti in essa previsti.¹⁹⁴

Al fine, dunque, di garantire l'effettività degli strumenti internazionali e la loro applicazione uniforme, si prendeva atto da parte degli Stati dell'importanza fondamentale dell'attività di controllo sulle proprie navi e su quelle che navigano nelle rispettive acque territoriali e approdano nei loro porti. Conseguentemente, accresceva l'importanza del c.d. *Port State Control*, consistente nell'ispezione di navi straniere, compiuta in porti nazionali da autorità dello Stato del porto, allo scopo di appurare se le condizioni dello scafo, le attrezzature e l'equipaggiamento fossero o meno in regola con quanto stabilito

¹⁹³ *Ex multis*, le Convenzioni internazionali Intervention del 1969, Found del 1971, Marpol del 1975, di Torremolinos del 1977.

¹⁹⁴ E. PAPI, *Sicurezza della navigazione: profili normativi*, *Sicurezza navigazione e trasporto*, in R. TRANQUILLI-REALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, 2008, p. 390; M. BRIGNARDELLO, *La normativa comunitaria in materia di safety nella navigazione marittima*, in R. TRANQUILLI-REALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008, p. 177.

dalle norme internazionali.¹⁹⁵ Soprattutto i disastri ecologici causati dalle petroliere Amoco Cadiz, Haven ed Erika, rappresentavano la spinta decisiva verso un approccio integrato ed in grado di garantire l'effettiva esecuzione delle attività ispettive.

Ulteriori iniziative in tal senso furono dunque intraprese da parte dell'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO)¹⁹⁶ e dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL)¹⁹⁷, le quali sfociavano nell'elaborazione di convenzioni contenenti norme che consentivano al Governo dello Stato contraente di ispezionare navi straniere presenti per scalo commerciale o tecnico nei propri porti, al fine di comprovare se e quanto esse ottemperassero ai requisiti prescritti.¹⁹⁸

Nel tempo era dunque andato formandosi all'interno dei vari Stati un apparato specializzato di ispettori e controllori, i *Port State Control Officers*, il quale tuttavia era risultato alquanto oneroso in termini di costi. Poiché un coordinamento di tali attività a

¹⁹⁵ P. SIMONE, *Il Paris MOU del 1982 e il contributo dell'Unione europea al rafforzamento dei poteri di controllo dello stato di approdo*, Riv. dir. econ., tras. e amb., V/2007, www.giureta.unipa.it.

¹⁹⁶ L'IMO – Organizzazione Marittima Internazionale – è un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite con la responsabilità per la sicurezza della navigazione e della prevenzione dell'inquinamento marino causato dalle navi. Il suo compito è quello di individuare una parità di condizioni tale da impedire che gli operatori del settore marittimo affrontino i loro problemi finanziari tagliando sulla sicurezza e sulla protezione ambientale. Per quanto concerne la struttura dell'IMO, l'Organizzazione si compone di un'Assemblea, un Consiglio e cinque Comitati principali: il Comitato per la sicurezza marittima; il Comitato per la protezione dell'ambiente marino; il comitato giuridico; il comitato di cooperazione tecnica e il Comitato di facilitazione e una serie di sottocomitati che sostengono il lavoro dei principali comitati tecnici. Sito ufficiale dell'IMO: www.imo.org.

¹⁹⁷ L'OIL – Organizzazione Internazionale del Lavoro – è un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite che si occupa di promuovere la giustizia sociale e i diritti umani internazionalmente riconosciuti, con particolare riferimento a quelli riguardanti il lavoro in ogni suo aspetto. L'OIL si caratterizza per la sua struttura tripartita composta dai membri dei governi degli Stati aderenti, dai rappresentanti dei sindacati e dai rappresentanti dei datori di lavoro. I suoi principali organi sono l'Ufficio Internazionale del Lavoro, il Consiglio di Amministrazione e la Conferenza Internazionale del Lavoro. Sito ufficiale dell'OIL per l'Italia: www.ilo.org.

¹⁹⁸ *Ex multis*, la Convenzione di Londra del 5 aprile 1966 sulle linee di massimo carico delle navi mercantili, la Convenzione di Londra del 23 giugno 1969 sulla stazzatura delle navi mercantili, la Convenzione di Londra del 2° novembre 1973 per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi, la Convenzione di Londra del 1° novembre 1974 per la salvaguardia della vita umana in mare, la Convenzione di Londra del 5 luglio 1978 sulle norme relative alla formazione della gente di mare, al rilascio di brevetti e alla guardia; C 1969), come modificato dal Protocollo di Londra del 27 novembre 1992 (CLC PROT. 1992). Relativamente alle convenzioni stipulate nell'ambito dell'Organizzazione internazionale del lavoro, rilevano invece: la Convenzione n. 53 riguardante il minimo richiesto di capacità professionale dei capitani e ufficiali della marina mercantile (Ginevra, 24 ottobre 1936); la Convenzione n. 68 concernente l'alimentazione e il servizio di mensa a bordo delle navi (Seattle, 27 giugno 1946); la Convenzione n. 73 relativa l'esame medico della gente di mare (Seattle, 29 giugno 1946); la Convenzione n. 92 concernente gli alloggi dell'equipaggio a bordo delle navi mercantili (Ginevra, 18 giugno 1949); la Convenzione n. 134 sulla prevenzione degli infortuni della gente di mare (Ginevra, 30 ottobre 1970); la Convenzione n. 138 concernente l'età minima per l'ammissione al lavoro (Ginevra, 26 giugno 1973); e la Convenzione n. 147 recante norme minime sulla marina mercantile (Ginevra il 29 ottobre 1976), da valutare unitamente al suo Protocollo aggiuntivo, approvato anch'esso a Ginevra il 22 ottobre 1996.

livello di regioni o aree di traffici mercantili aveva reso possibile un risparmio di spesa sotto questo profilo, l'IMO, con risoluzione del 1991 *Regional Cooperation in the Control of Ships and Discharges*, incoraggiava la nascita e lo sviluppo di organizzazioni regionali per l'esercizio del controllo da parte degli Stati di approdo, istituite tramite la conclusione di accordi che hanno assunto la veste del *Memorandum of Understanding* (MoU). Tra questi, il 26 gennaio 1982 veniva a Parigi il Protocollo d'intesa sul controllo da parte dello Stato di approdo per l'Europa e l'Atlantico del Nord, sostitutivo del precedente Memorandum dell'Aja del 2 marzo 1978.¹⁹⁹

Scopo precipuo del Paris MoU e degli altri strumenti esistenti è quello di concertare una collaborazione locale nell'applicazione delle specifiche disposizioni pattizie elaborate dall'IMO e dall'ILO con attinenza alla *safety*, volta a rafforzare la sicurezza marittima, a proteggere l'ambiente marino dall'inquinamento e a migliorare le condizioni di vita a bordo delle navi.²⁰⁰

In tal senso, il Paris MoU dispone che ciascuna autorità marittima si impegna a sottoporre a visita entro un periodo di tempo di tre anni, una quota di navi mercantili straniere che toccano i porti del proprio Stato, corrispondente alla percentuale del 25%.²⁰¹ Tali controlli diventano poi più dettagliati, soprattutto in assenza dei documenti e certificati richiesti o se esistono fondati motivi per ritenere che la nave o il suo equipaggio non soddisfino appieno le prescrizioni contenute in uno degli strumenti convenzionali di riferimento. A questo scopo, il Paris MoU specifica all'art. 3.1 quali sono i motivi che legittimano un controllo più accurato. Le navi che abbiano già subito una ispezione da una qualsiasi delle altre autorità co-firmatarie dell'Accordo nel corso dei sei mesi precedenti possono essere esentate da un controllo (art. 3.7) mentre, dovranno essere ispezionate prioritariamente: le navi presenti per la prima volta o dopo un'assenza pari o superiore ai dodici mesi, in uno dei porti dello Stato la cui autorità marittima sia firmataria del Memorandum; le navi cui era stato consentito di lasciare il porto a patto che le carenze riscontrate venissero eliminate entro un determinato periodo, nel momento in cui tale termine sia scaduto; le

¹⁹⁹ Il Memorandum dell'Aja del 2 marzo 1978 veniva applicato sostanzialmente alle sole rotte commerciali che interessavano il Mare del Nord e riguardava peraltro il solo controllo sulle condizioni di vita e di lavoro a bordo ai sensi della Convenzione ILO n. 147 del 29 ottobre 1976.

²⁰⁰ P. SIMONE, *Il Paris MOU del 1982 e il contributo dell'Unione europea al rafforzamento dei poteri di controllo dello stato di approdo*, Riv. dir. econ., trasp. e amb., Vol V/2007, www.giureta.unipa.it.

²⁰¹ La quota delle navi straniere da controllare ed il periodo di tempo entro il quale deve essere effettuato il suddetto controllo vengono stabiliti da ciascun Memorandum.

navi che siano state segnalate da piloti o da altre autorità portuali per le loro deficienze strutturali, pericolose per la sicurezza della navigazione; le navi munite di certificati concernenti la costruzione e l'equipaggiamento emessi da società o organizzazioni non riconosciute dall'autorità marittima nazionale; le navi che trasportino materiale pericoloso o inquinante e che abbiano omissso di notificare alle competenti autorità portuali e dello Stato costiero tutti i dettagli concernenti le proprie caratteristiche strutturali, i propri movimenti e la natura dei prodotti trasportati; le navi che siano state sospese dalla propria categoria di appartenenza per motivi di sicurezza nel corso dei sei mesi precedenti; le navi battenti bandiera di uno Stato che sia inserito nella apposita lista triennale indicante il numero di detenzioni subite, pubblicata nell'Annual Report del Memorandum stesso; e le navi per le quali sono previste ispezioni accurate in ragione della loro categoria (art. 3.6).

Laddove, a seguito dei suddetti controlli, vengano accertate carenze tali da mettere a rischio, al di là di limiti accettabili, la salute dell'equipaggio e dei passeggeri, la sicurezza della navigazione o la salubrità dell'ambiente marino, l'autorità portuale, prima di autorizzare la nave a lasciare il porto, deve assicurarsi che i problemi riscontrati siano stati risolti, potendo altrimenti disporre il fermo della nave stessa con obbligo di notifica delle misure adottate allo Stato della bandiera e con obbligo di indennizzo nell'ipotesi di fermo o ritardo nella partenza immotivati. Il proprietario della nave, l'armatore o un suo rappresentante sono comunque legittimati a presentare ricorso avverso il provvedimento che dispone il fermo, ma tale ricorso non produce effetto sospensivo del provvedimento medesimo; il funzionario incaricato dell'ispezione ha il dovere di informare il comandante della nave dell'esistenza di un tale diritto e delle modalità del relativo esercizio (artt. 3.10.1 e 3.16).

L'art. 3.10.5 del Paris MoU contempla inoltre la possibilità di respingere gasiere, chimichiere, portarinfusa, petroliere e navi passeggeri battenti bandiera di uno Stato inserito nella lista nera pubblicata annualmente nell'ambito del Memorandum stesso e costrette al fermo per più di due volte nei ventiquattro mesi precedenti in qualsiasi porto della regione; oppure battenti bandiera di uno Stato classificato "*as high risk*" o "*as very high risk*" nella stessa lista nera e fermate per più di una volta nel corso dei trentasei mesi precedenti, sempre in porti della regione.

Infine, il coordinamento dell'esercizio dell'attività di controllo trova compiutezza nella previsione di organismi e sistemi informatizzati volti a facilitare il flusso degli elementi acquisiti, in modo tale che le autorità preposte abbiano a disposizione ogni notizia utile inerente ai controlli sul naviglio mercantile compiuti in altri porti della regione e possano ricevere assistenza nell'individuazione degli Stati della bandiera che sarebbe opportuno controllare con maggiore accuratezza. In particolare, il sistema designato dal Paris MoU *Centre administratif des affaires maritimes* (CAAM) di Saint Malo: a fronte dell'invio di tutti i dati raccolti dagli ispettori dei Paesi aderenti, esso fornisce le informazioni alle amministrazioni marittime interessate attraverso il *Système d'information relatif aux navires contrôlés* (SIRENAC) al quale tutte le suddette amministrazioni sono collegate on line. Anche con riferimento alle navi sussiste una lista nera, cd. *black list*, stilata a cura del Segretariato del Memorandum di Parigi, nella quale sono inseriti i Paesi le cui navi, nel corso dell'ultimo triennio, abbiano fatto registrare una percentuale di detenzioni superiore alla media di tutti gli altri Stati. Inoltre, a partire dal 1999, si sono aggiunte anche una *white list*, contenente l'elenco degli Stati le cui navi si caratterizzano per una percentuale di detenzione molto bassa ed una *grey list*, nella quale vengono indicati gli Stati che esercitano un *Flag State Control* di qualità intermedia cui dovranno dunque provvedere a svolgere maggiori controlli sulle navi di bandiera al fine di poter auspicabilmente entrare a far parte della *white list*.²⁰²

Tuttavia, i vari Memorandum tra cui il Protocollo di intesa di Parigi del 1982, evidenziavano taluni limiti applicativi per due ordini di ragioni.

In primo luogo, le ispezioni e controlli da parte di uno Stato nei confronti di una nave battente bandiera di altro Stato, si arrestano di fronte a quegli obblighi non assunti dallo Stato di bandiera nella misura in cui quest'ultimo non abbia stipulato tutte le convenzioni di diritto internazionale marittimo e di diritto internazionale del lavoro. Pertanto, laddove una nave non possa esibire la certificazione richiesta da una convenzione internazionale che non vige per lo Stato della bandiera, l'ispezione dettagliata potrà soltanto stabilire se le condizioni della nave stessa, del suo equipaggiamento e del suo equipaggio presentino un livello di compatibilità sufficiente con le finalità perseguite dalle disposizioni

²⁰² P. SIMONE, *Il Paris MOU del 1982 e il contributo dell'Unione europea al rafforzamento dei poteri di controllo dello stato di approdo*, Riv. dir. econ., trasp. e amb., V/2007, www.giureta.unipa.it.

internazionali di riferimento, non potendosi certo chiedere né pretendere la sussistenza di una vera e propria conformità ad esse.²⁰³

In secondo luogo, la natura di mera intesa politica ed il carattere non giuridicamente vincolante di tali accordi siglati da autorità marittime e non da Stati, ricondurrebbe gli stessi nell'ambito degli strumenti di *soft law*, come tali, privi di quell'efficacia obbligatoria tipica delle convenzioni internazionali marittime e di diritto del lavoro.²⁰⁴

Di fronte ai limiti sopra esposti, assumeva un fondamentale rilievo l'intervento dell'Unione europea, la cui azione normativa a partire dal 1995 era sostanzialmente improntata all'emanazione di disposizioni aventi ad oggetto il controllo del naviglio da parte degli Stati membri, individuando dei criteri di applicazione uniformi, sulla falsa riga del Memorandum di Parigi del 1982.

2.1.1.2 La normativa a livello comunitario.

La cooperazione europea in materia di sicurezza della navigazione ha conosciuto due fasi.²⁰⁵

In una prima fase, la allora Comunità europea, pur dimostrando una certa attenzione per le problematiche relative alla navigazione marittima, si era limitata a sollecitare gli Stati membri a ratificare le principali convenzioni sulla sicurezza. In particolare, risalgono a questa prima fase l'adozione della raccomandazione del Consiglio del 26 giugno 1978 (78/584/CEE), relativa alla ratifica di convenzioni sulla sicurezza del trasporto marittimo; della raccomandazione del Consiglio del 21 dicembre 1978 (79/114/CEE), relativa alla ratifica della Convenzione internazionale del 1978 sulle norme di formazione, di abilitazione e di servizio di guardia della gente di mare; della raccomandazione del Consiglio del 23 settembre 1980 (89/907/CEE) relativa alla ratifica della Convenzione

²⁰³ P. SIMONE, *L'attività di controllo dello Stato del porto a garanzia della sicurezza e della navigazione e a tutela dell'ambiente marino dall'inquinamento*, in M.C. CICIRIELLO (a cura di), *La protezione del mare Mediterraneo dall'inquinamento. Problemi vecchi e nuovi*, Napoli, 2003, p. 194; P. SIMONE, *Contenuti e natura giuridica dei Memorandum of Understanding sul Port State Control*, in R. TRANQUILLI-REALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008, pp. 295.

²⁰⁴ P. SIMONE, *Contenuti e natura giuridica dei Memorandum of Understanding sul Port State Control*, cit., p. 300.

²⁰⁵ E. PAPI, *Sicurezza della navigazione: profili normativi*, in R. TRANQUILLI-REALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008, p. 390.

internazionale di Terremolinos del 1977 sulla sicurezza dei pescherecci; della raccomandazione del Consiglio del 25 luglio 1983, relativa alla ratifica della o all'adesione alla Convenzione internazionale del 1979 sui servizi di ricerca e salvataggio in mare (SAR). I suddetti interventi risalgono ad un periodo immediatamente successivo rispetto al verificarsi al naufragio nel 1978 della super-petroliera *Amoco Cadiz* e contengono, infatti, numerosi riferimenti alla lotta contro l'inquinamento marino, ai pericoli inerenti al trasporto di petrolio e alla necessità di meglio garantire la sicurezza in mare.

Il passaggio alla seconda fase di cooperazione europea era segnata dalla firma del Trattato di Maastricht nel 1992 in cui la Comunità europea acquistava la competenza in materia di sicurezza dei trasporti.

Un primo importante intervento in tal senso, veniva rappresentato dall'adozione della direttiva n. 95/21/CE del Consiglio del 19 giugno 1995, relativa all'attuazione di norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo, per le navi che approdano nei porti comunitari e che navigano nelle acque sotto la giurisdizione di Stati membri. La direttiva dava sostanzialmente attuazione ai principi già contenuti all'interno del Memorandum di Parigi con la differenza di farlo attraverso uno strumento di carattere vincolante, in grado di garantire una maggiore uniformità ed efficacia alle procedure di controllo.

Successivamente, il naufragio della petroliera *Erika* il 12 dicembre 1999 al largo delle coste della Bretagna che aveva inquinato quasi 400 km di litorale francese, aveva determinato l'adozione da parte della Commissione del cd. Pacchetto Erika I, un primo pacchetto di proposte rapidamente seguito nel dicembre dello stesso anno da un secondo gruppo di misure, il cd. Pacchetto Erika II.

Nell'ambito del Pacchetto Erika I, la Commissione proponeva a Parlamento e Consiglio europeo una serie di modifiche al fine di colmare le lacune che il naufragio della petroliera aveva evidenziato nella direttiva n. 95/21/CE. Tra tali modifiche, si evidenziano in particolare quelle dirette a rafforzare il controllo nei porti²⁰⁶, a rafforzare i controlli sulle

²⁰⁶ La Commissione propone la modificazione sostanziale della Direttiva 95/21/CE del Consiglio in materia di controlli sulle navi da parte dello Stato del porto, al fine di rafforzare i controlli sulle navi che operano all'interno della Comunità, vietando l'ingresso alle navi che non rispettino le norme minime, stabilendo inoltre una lista nera di navi a cui si vieta l'accesso alle acque dell'Unione europea, e rafforzando le ispezioni delle navi che presentino un livello di rischio particolare.

attività della società di classificazione²⁰⁷ e a disarmare le petroliere motoscafo²⁰⁸, le quali venivano apportate con la direttiva n. 2001/106/CE del Parlamento e del Consiglio del 19 dicembre 2001. Quanto all'intensificazione dei controlli nei porti, la previsione che assume maggior rilievo, è quella relativa alla messa al bando delle navi "quando esse battono bandiera di uno Stato che figura nella lista nera pubblicata nel rapporto annuale previsto dal MOU; sono state oggetto di un provvedimento di fermo più di due volte nei 24 mesi precedenti in un porto di uno Stato membro firmatario del MOU; battono bandiera di uno Stato designato 'ad altissimo rischio' o 'ad alto rischio' nella lista nera pubblicata nel rapporto annuale previsto dal MOU; sono state oggetto di un provvedimento di fermo più di una volta nei 36 mesi precedenti in un porto di uno Stato firmatario del MOU (art. 1, par. 7).

Il 6 dicembre 2000 seguiva, appunto, il secondo gruppo di misure comunitarie, il cd. Pacchetto Erika II, specificamente riguardanti la sicurezza marittima e dirette migliorare la sicurezza del traffico marittimo ed a prevenirne l'inquinamento²⁰⁹, al miglioramento dei regimi vigenti di responsabilità e indennizzo per danni da inquinamento derivanti dal versamento di idrocarburi²¹⁰ ed alla creazione di un'Agenzia Europea di Sicurezza Marittima²¹¹.

Tre anni più tardi, il sinistro relativo alla nave cisterna *Prestige* accaduto al largo delle coste della Galizia a causa di un'avarìa il 13 novembre 2002, favorì l'accelerazione dell'adozione dei Pacchetti Erika I e II e portò alla proposta di una nuova serie di misure costituenti il Pacchetto Erika III.

²⁰⁷ La Commissione propone la modificazione della Direttiva 94/54/CE del Consiglio, che regola le società di Classificazione, alle quali gli Stati membri delegano gran parte delle proprie funzioni di ispezione, al fine di rafforzare i controlli sulle attività di questi enti.

²⁰⁸ La Commissione propone l'elaborazione di un Regolamento destinato a generalizzare l'abolizione delle petroliere a scafo unico e permettere l'introduzione accelerata delle petroliere a doppio scafo, che offrono una maggior protezione contro l'inquinamento in caso di sinistro. Conseguentemente a tale proposta, seguì l'adozione del Regolamento n. 2002/417/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 febbraio 2002, relativo all'introduzione accelerata delle norme in materia di doppio scafo o di struttura equivalente per le petroliere a scafo singolo, che sostituiscono il Regolamento n. 1994/2978/CE.

²⁰⁹ La proposta di tali misure ha dato vita alla Direttiva 2002/59/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2002, relativa all'introduzione di un sistema comunitario di controllo e informazione sul traffico marittimo, la quale sostituisce la Direttiva 93/75/CEE del Consiglio.

²¹⁰ La proposta di tali misure ha dato come risultato una Proposta del Regolamento del Parlamento e del Consiglio relativa alla costituzione di un fondo di indennizzo di danni causati dall'inquinamento di idrocarburi in acque europee e misure complementari.

²¹¹ Questa misura si è tradotta nell'adozione del Regolamento n. 1406/2002/CE del Parlamento e del Consiglio, del 27 giugno 2002, istitutivo dell'Agenzia Europea di Sicurezza Marittima.

Il campo di intervento dell'Unione europea si estendeva anche alle infrastrutture ed all'incolumità dei terzi con il Regolamento 725/2004²¹² il quale istituiva, all'Allegato II il Codice Internazionale per la sicurezza delle navi e degli impianti portuali con la finalità di migliorare la sicurezza marittima, da intendersi come *security*.

2.1.1.3. La normativa a livello nazionale.

Sul piano nazionale, si riscontra una copiosissima normativa di adeguamento alla disciplina internazionale²¹³ e, in questo contesto, assume particolare importanza la legge del 5 giugno 1962, n. 616, sulla sicurezza della navigazione e della vita umana in mare, la quale ha il compito di aggiornare e coordinare le norme interne con quelle internazionali. La legge in questione ha trovato applicazione con il regolamento approvato con d.P.R. 8 novembre 1991, n. 435.

In generale, tutta la produzione normativa del legislatore italiano, ha sempre affermato la titolarità dello Stato in materia di vigilanza e controllo. La stessa l. n. 616/1962, se anche aveva sollevato un problema sistematico di inquadramento di organi e relative competenze in materia di sicurezza della navigazione degli organi centrali e periferici dello Stato, aveva comunque affermato la competenza degli stessi in materia di sicurezza della navigazione marittima.²¹⁴

Il problema relativo al riparto di competenza tra Stato e Comunità si era posto con riferimento alla direttiva 2005/65/CE, la quale definisce il porto come “*una specifica area terrestre e marittima con confini definiti dallo Stato membro in cui il porto è situato, comprendente impianti e attrezzature intesi ad agevolare le operazioni commerciali di trasporto marittimo*”. Come tale, il porto viene inteso nel senso di territorio dello Stato solo funzionalmente collegato al mare attraverso gli impianti portuali e, in questi termini, sembrerebbe esorbitare dalla competenza e dalla gestione in via principale da parte

²¹² Il Regolamento 725/2004/CE viene successivamente integrato dalla Direttiva 2005/65/CE, la quale estende l'applicazione delle misure di *security* a persone, infrastrutture ed equipaggiamenti situati nei porti e nelle aree adiacenti del territorio di uno Stato membro in cui operi un piano di sicurezza a norma del Regolamento 725/2004/CE.

²¹³ E. PAPI, *Sicurezza della navigazione: profili normativi*, in R. TRANQUILLI-REALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008, p. 394.

²¹⁴ L'art. 2 della legge n. 616/1962 prevede che “*All'applicazione delle norme contemplate nei primi 4 capi della presente legge provvedono gli organi centrali e periferici del Ministero della marina mercantile e all'estero, limitatamente alle norme contemplate nei primi due capi, le autorità consolari.*”

dell'Autorità marittima.²¹⁵ Il 17° Considerando della direttiva fissa quali scopi della stessa *“l’instaurazione equilibrata di misure utili nel settore della politica dei trasporti e dei porti marittimi”*, ritenendo al contempo che questi *“non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri e possono dunque, a motivo della dimensione europea della presente direttiva, essere realizzati meglio a livello comunitario”*. Per questo motivo, la Comunità si riserva il potere di intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall’articolo 5 del Trattato.

Tuttavia, a ben vedere, il d.lgs. 6 novembre 2007, n. 203 di attuazione della direttiva 2005/65/CE, assegna all’Amministrazione, vale a dire il Ministero dei trasporti - Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto, *il compito di coordinare il processo di adozione delle misure tecniche volte a migliorare la sicurezza dei porti, nonché di sorvegliarne l’attuazione, al fine di assicurarne un’adeguata ed armonica applicazione*, limitandosi a designare l’autorità di sicurezza del porto, responsabile delle questioni di sicurezza per tutti i porti di giurisdizione, secondo quanto disposto dalla direttiva comunitaria. Manca dunque, una disposizione specifica che assegni agli organi centrali e periferici dello Stato competenza esclusiva in materia di sicurezza portuale.

Ad ogni modo, al fine di evitare che la competenza relativa all’applicazione delle misure di sicurezza faccia capo ad una molteplicità di soggetti, ciascuno Stato membro è tenuto a designare un’unica Autorità competente e responsabile del coordinamento e del controllo, a livello nazionale, dell’applicazione delle suddette misure al trasporto marittimo. In Italia, soggetto competente è l’Autorità marittima, la quale si coordina con il Ministero dell’Interno per quanto attiene ai profili di *security*.²¹⁶

La sicurezza della nave viene quindi essenzialmente garantita, nel nostro ordinamento, attraverso le visite e le ispezioni, ordinarie e straordinarie, eseguite a spese dell’armatore dall’Autorità marittima, e attraverso gli accertamenti aventi ad oggetto i certificati di sicurezza internazionale.

²¹⁵ E. PAPI, *Sicurezza della navigazione: profili normativi*, cit., p. 393.

²¹⁶ P. VIGLIETTA-E. PAPI, *Safety e security: aspetti evolutivi della sicurezza marittima*, *Dir. Trasp.*, 2005, p. 135.

2.1.2. La formazione della gente di mare.

Nell'ambito degli interventi normativi volti a rafforzare la sicurezza del trasporto marittimo vi sono quelli diretti a consentire un'adeguata formazione della gente di mare e disciplinare l'orario di lavoro.

Infatti, il legislatore comunitario per primo, era intervenuto da un lato, imponendo dei requisiti minimi di formazione della gente di mare e, dall'altro, regolamentando l'orario di lavoro al fine di prevenire gli incidenti causati da comportamenti umani i quali, costituiscono una delle cause principali dei sinistri occorsi durante la navigazione.²¹⁷

Per quanto concerne l'aspetto relativo alla formazione della gente di mare, il legislatore comunitario è intervenuto con la Direttiva 2001/25/CE del 4 aprile 2001²¹⁸, concernente i requisiti minimi di formazione per la gente di mare. Dopo esser stata a più riprese modificata, la Direttiva 2001/25/CE veniva definitivamente abrogata e sostituita dalla Direttiva 2008/106/CE del Parlamento europeo e del Consiglio. Quest'ultima, trova applicazione con riferimento alla gente di mare che presta servizio a bordo di navi adibite alla navigazione marittima battenti bandiera di uno Stato membro ad eccezione: a) delle navi da guerra, navi da guerra ausiliarie o altre navi appartenenti ad uno Stato membro o gestite da uno Stato membro esclusivamente a fini governativi e non commerciali; b) delle navi da pesca; c) delle unità da diporto che non effettuano alcun traffico commerciale; d) delle imbarcazioni di legno di costruzione rudimentale (art. 2). La Direttiva comunitaria stabilisce, quale requisito minimo, che i marittimi ricevano una formazione che sia almeno conforme ai requisiti della Convenzione STCW²¹⁹, impartita in forma adeguata alle conoscenze teoriche e alle abilità pratiche richieste, e che siano titolari dei certificati "di competenza" e "di addestramento", ovvero di altra documentazione, diversa dai menzionati certificati, idonea a stabilire il soddisfacimento dei pertinenti requisiti previsti. La Direttiva detta poi una serie di principi che disciplinano i cd. viaggi costieri, effettuati in prossimità di uno Stato membro come stabilito dal singolo Stato. In particolare, si

²¹⁷ M. BRIGNARDELLO, *La normativa comunitaria in materia di safety nella navigazione marittima*, in R. TRANQUILLI-REALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008, p. 185.

²¹⁸ Successivamente modificata dalle Direttive n. 2002/84/CE, 2003/103/CE, 2005/23/CE, 2005/45/CE e definitivamente abrogata dalla Direttiva 2008/106/CE, concernente i requisiti minimi di formazione della gente di mare.

²¹⁹ Convenzione internazionale sulle norme relative alla formazione della gente di mare, al rilascio di brevetti e alla guardia, adottata a Londra il 7 luglio 1978. La Convenzione è stata emendata nel 1995.

prevede, in primo luogo, che, all'atto della definizione dei viaggi costieri, gli Stati membri non possono prescrivere per la gente di mare che presta servizio a bordo di navi battenti bandiera di un altro Stato membro o di un'altra parte della convenzione STCW adibite a tali viaggi, requisiti di formazione, di esperienza o di abilitazione tali da risultare più gravosi di quelli prescritti per la gente di mare che presta servizio a bordo di navi battenti le loro bandiere. In secondo luogo, viene disposto che gli Stati membri non possono in alcun caso prescrivere per la gente di mare che presta servizio a bordo di navi battenti bandiera di un altro Stato membro o di un'altra parte della convenzione STCW requisiti più gravosi di quelli previsti dalla direttiva 2008/106/CE per le navi adibite a viaggi non costieri. Inoltre, lo Stato membro, per quanto riguarda le navi che hanno ottenuto i benefici previsti dalle norme sui viaggi costieri della convenzione STCW, che comprende i viaggi al largo delle coste di altri Stati membri o di parti della convenzione STCW nei limiti della loro definizione di viaggio costiero, sono tenuti a stipulare un accordo con gli Stati membri o le parti in questione, nel quale sono precisati sia i dettagli delle aree commerciali interessate, sia le altre disposizioni pertinenti. Ancora, per la gente di mare che presta servizio su navi battenti bandiera di uno Stato membro regolarmente adibite a viaggi costieri al largo della costa di un altro Stato membro o di un'altra parte della convenzione STCW, si dispone che lo Stato membro di bandiera della nave prescriva requisiti in materia di formazione, esperienza e abilitazione che siano almeno uguali a quelli previsti dallo Stato membro o dalla parte della convenzione STCW al largo della costa del quale la nave presta servizio, purché essi non vadano oltre i requisiti previsti dalla presente direttiva per le navi adibite a viaggi non costieri. Per quanto riguarda, invece, la gente di mare che presta servizio su una nave che effettua viaggi più estesi dei viaggi costieri intesi secondo la definizione adottata da uno Stato membro ed entra in acque non comprese in tale definizione deve soddisfare gli appropriati requisiti previsti dalla stessa direttiva 2008/106/CE. Non da ultimo, si consente allo Stato membro di ammettere a fruire delle disposizioni più favorevoli sui viaggi costieri una nave battente la sua bandiera purché essa sia regolarmente adibita a viaggi costieri, intesi secondo la definizione adottata dallo Stato membro al largo delle coste di uno Stato che non sia parte della convenzione STCW. Infine, i certificati di competenza della gente di mare rilasciati da uno Stato membro o da uno Stato parte della convenzione STCW nei limiti definiti per il viaggio costiero, possono essere riconosciuti da altri Stati membri per il servizio entro

i limiti da essi definiti per il viaggio costiero, a condizione che gli Stati membri o le parti in questione stipulino un accordo che precisi i dettagli delle aree commerciali interessate e delle altre condizioni pertinenti (art. 7).

La Direttiva n. 2008/106/CE ha trovato attuazione nel nostro ordinamento attraverso il d.lgs. del 7 luglio 2011, n. 136 il quale attribuisce alle autorità marittime, secondo il riparto di competenza di cui all'art. 124 del codice della navigazione, i certificati adeguati, redatti su carta valori, con oneri a carico del richiedente, ad eccezione degli attestati di competenza del Ministero della Salute e del Ministero dello Sviluppo economico.

Rispetto alla formazione, il d.lgs. n. 136/2011 prevede, conformemente alla disciplina comunitaria, che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nelle sue articolazioni centrali, i Ministeri dello sviluppo economico e della salute assicurino che i lavoratori marittimi che svolgono le proprie funzioni a bordo di una nave battenti bandiera italiana ricevano una formazione, impartita in forma adeguata alle conoscenze teoriche ed alle abilità pratiche richieste, conforme ai requisiti della Convenzione STCW.

Infine, per quanto riguarda i lavoratori marittimi che prestano servizio a bordo di navi battenti bandiera italiana, adibite alla navigazione costiera, nei coi confronti continua a trovare applicazione il d.lgs. n. 136/2011, il legislatore italiano ha previsto che, con provvedimenti dell'Amministrazione possono essere determinate disposizioni più favorevoli in materia di istruzione e formazione per i lavoratori marittimi che prestano la propria opera a bordo di unità adibite esclusivamente a viaggi costieri. Tali provvedimenti, da comunicarsi alla commissione europea, se riferiti a marittimi che prestano servizio a bordo di navi battenti bandiera di un altro Stato membro o di uno Stato parte della Convenzione STCW adibite a viaggi costieri, prevedono requisiti di formazione, esperienza o di abilitazione equivalenti a quelli stabiliti per i marittimi italiani (art. 9).

2.1.3. La regolamentazione dell'orario di lavoro.

Si è già avuto modo di esaminare quale sia l'incidenza dell'errore umano sulla causazione dei sinistri nell'ambito della navigazione. Il fattore umano scaturente l'evento dannoso può derivare dalla mancanza di professionalità del personale navigante ovvero

alle sue condizioni fisiche o psichiche e lo si può concettualmente inquadrare in tre categorie: errori di personale incompetente, dovuti ad inadeguata preparazione dell'equipaggio; errori di personale insufficiente, legati ad una insufficiente consistenza numerica dell'equipaggio; errori di personale competente e sufficiente, causati da inadeguate condizioni psico-fisiche in cui l'equipaggio si trova e che possono mettere a rischio la sicurezza del volo e contribuire alla causazione di errori, tra cui le condizioni legate ad un corretto riposo. Fattori quali il prolungamento di periodi di attività fisiche o mentali, riposo inadeguato, condizioni ambientali avverse, fattori fisiologici e/o stress o altri fattori psicologici del lavoratore possono influire sulla sicurezza; la stessa situazione di affaticamento e di stanchezza può comportare come conseguenza la diminuzione delle prestazioni dell'uomo, il rallentamento dei riflessi fisici e mentali e la riduzione delle capacità di fare valutazioni razionali.²²⁰

Passando all'analisi della regolamentazione in materia di orario di lavoro della gente di mare, il quadro normativo di riferimento è costituito da normative di carattere internazionale, comunitario e nazionale.

Sul piano internazionale, non poteva mancare l'intervento dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro a sottolineare l'importanza del riposo del lavoratore in materia di sicurezza. In particolare, un primo intervento dell'OIL è costituito dalla Convenzione n. 180 del 22 ottobre 1996, entrata in vigore in data 8 agosto 2002 e non ratificata dall'Italia. La Convenzione, nota come *Seafarers' Hours of Work and the Manning of Ships Convention*, fissava per la prima volta un tetto massimo alla durata della giornata lavorativa oppure una soglia minima di ore cui dedicare al riposo rispettivamente stabiliti in 14 ore al giorno ogni 24 ore e 72 ore in un periodo di 7 giorni oppure, 10 ore di riposo ogni 24 ore e 77 ore di riposo in un periodo di 7 giorni. A questa, seguiva la Convenzione Consolidata sul lavoro marittimo del 2006, nota come *Maritime Labour Convention*, la quale riunisce in un unico testo tutte le convenzioni e raccomandazioni sul lavoro marittimo adottate dall'OIL sin dal 1919.

L'importanza che la disciplina sull'orario di lavoro assume ai fini della sicurezza veniva compresa e fatta propria anche a livello comunitario in cui, un primo intervento, era sostanzialmente dato dall'adeguamento alla Convenzione OIL n. 180 del 1996 con la

²²⁰ M. BADAGLIACCA, *Orario di lavoro e sicurezza della navigazione*, in R. TRANQUILLI-REALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008, p. 232.

Direttiva n. 1999/63/CE, relativa all'accordo sull'organizzazione dell'orario di lavoro della gente di mare concluso dall'Associazione armatori della Comunità europea (ECSA) e dalla federazione dei sindacati dei trasportatori dell'Unione europea (FST). L'accordo europeo alla cui attuazione era volta la Direttiva in questione, introduceva alla clausola n. 10 il concetto per cui è necessario che una nave disponga di un numero minimo di membri dell'equipaggio per garantire l'efficienza e la sicurezza della navigazione.

Così come la disciplina relativa all'orario di lavoro di diritto comune contenuta nella direttiva n. 93/104/CE, modificata dalle successive direttive n. 2000/34/CE e 2003/88/CE, esclude dal proprio ambito di applicazione la disciplina dell'orario di lavoro con riferimento alla categoria dei lavoratori marittimi rinviando, a tal fine, alla direttiva n. 1999/63/CE summenzionata²²¹, allo stesso modo, anche sul piano nazionale, il d.lgs. n. 66/2003 di attuazione della direttiva n. 93/104/CE esclude dal proprio campo di applicazione il lavoro della gente di mare²²². Il legislatore italiano ha dunque inteso disciplinare i tempi di lavoro e i tempi di riposo della gente di mare da norme di carattere speciale contenute nel d.lgs. del 27 luglio 1999, n. 271 e nel d.lgs. del 27 maggio 2005, n. 108 che ha recepito la direttiva n. 1999/63.

Il d.lgs. n. 271/1999, *Adeguamento della normativa sulla sicurezza e salute dei lavoratori marittimi a bordo delle navi mercantili da pesca nazionali, a norma della legge 31 dicembre 1998, n. 485*²²³, ha lo scopo di adeguare la vigente normativa sulla sicurezza e la salute dei lavoratori sul luogo di lavoro, alle particolari esigenze dei servizi espletati su tutte le navi o unità mercantili, nuove ed esistenti, adibite a navigazione marittima ed alla

²²¹ Il considerando n. 12 della direttiva n. 2000/34/CE dispone che “Un accordo europeo relativo all'orario di lavoro della gente di mare è stato applicato mediante una direttiva del Consiglio, su proposta della Commissione, a norma dell'articolo 139, paragrafo 2 del trattato. Di conseguenza, le disposizioni della presente direttiva non si applicano alla gente di mare” e la stessa considerazione viene ripetuta nella direttiva n. 2003/88/CE.

²²² L'art. 2 del d.lgs. n. 66/2003 stabilisce che: “Le disposizioni contenute nel presente decreto si applicano a tutti i settori di attività pubblici e privati con le uniche eccezioni del lavoro della gente di mare di cui alla direttiva 1999/63/CE, del personale di volo nella aviazione civile di cui alla direttiva 2000/79/CE e dei lavoratori mobili per quanto attiene ai profili di cui alla direttiva 2002/15/CE”.

²²³ La legge del 31 dicembre 1998, n. 485 delega il Governo “ad emanare, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi diretti ad adeguare la vigente normativa sulla sicurezza e la salute dei lavoratori sul luogo di lavoro alle particolari esigenze dei servizi espletati sia sui mezzi nazionali di trasporto marittimo sia su quelli adibiti alla pesca, nonché dei servizi svolti nei porti, comprese le operazioni di manutenzione, riparazione e trasformazione delle navi in ambito portuale, in coerenza con il decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, come modificato dal decreto legislativo 19 marzo 1996, n. 242.” A tal proposito fissa alcuni principi cui dovranno ispirarsi i decreti legislativi emanati dal Governo.

pesca nonché sulle navi o unità mercantili in regime di sospensione temporanea di bandiera, sulle unità veloci e sulle piattaforme mobili e trova applicazione nei confronti di tutti i lavoratori marittimi imbarcati sulle suddette imbarcazioni.

L'art. 11 del d.lgs. n. 271/1999 definisce la durata del lavoro a bordo della nave come “*il tempo durante il quale un lavoratore marittimo è tenuto ad effettuare l'attività lavorativa connessa all'esercizio della navigazione*”, facendovi rientrare anche gli appelli per le varie esercitazioni di emergenza antincendio ed abbandono della nave, le attività richieste dal comandante inerenti la sicurezza della navigazione, in caso di pericolo per l'equipaggio e per la nave, le attività di formazione in materia di igiene e sicurezza del lavoro a bordo, in relazione alle mansioni svolte, le attività di manutenzione ordinaria della nave e le attività richieste dal comandante nel caso di operazioni di soccorso ad altre unità mercantili o da pesca o di soccorso a persone. L'Art. 11 definisce inoltre il tempo di riposo come “*il tempo non compreso nella durata del lavoro*”, escluse le interruzioni di breve durata. Tale disposizione, che trovava applicazione nei confronti dei lavoratori a bordo delle navi mercantili e da pesca, è stata sostituita dal d.lgs. n. 108/2005 con riferimento all'orario di lavoro a bordo delle navi mercantili mentre resta in vigore rispetto ai lavoratori imbarcati su navi da pesca e per il personale di guardia.

Ebbene, il d.lgs. n. 108/2005, *Attuazione della direttiva 1999/63/CE relativa all'accordo sull'organizzazione dell'orario di lavoro della gente di mare, concluso dall'Associazione armatori della Comunità europea (ECSA) e dalla Federazione dei sindacati dei trasportatori dell'Unione europea (FST)*, trova applicazione nei confronti dei lavoratori marittimi che prestano servizio a bordo di tutte le navi mercantili battenti bandiera italiana ed adibite a navigazione marittima e disciplina in maniera analitica l'orario di lavoro a bordo delle stesse. In particolare, conformemente a quanto previsto a livello comunitario, fissa il limite massimo di ore di lavoro a bordo della nave in 14 ore su un periodo di 24 e di 72 su un periodo di 7 giorni, ovvero un numero minimo di ore di riposo che non può essere inferiore alle 10 ore su un periodo di 24 o alle 77 ore su un periodo di 7 giorni. Inoltre, viene introdotto il concetto di *orario normale* di lavoro, già presente nella disciplina relativa all'orario di lavoro di cui al d.lgs. n. 66/2003²²⁴, “*basato su una durata di 8 ore giornaliera, con un giorno di riposo a settimana e riposo nei giorni festivi*”.

²²⁴ L'art. 3 del d.lgs. n. 66/2003, rubricato orario normale di lavoro, stabilisce che “1. *L'orario normale di lavoro è fissato in 40 ore settimanali. 2. I contratti collettivi di lavoro possono stabilire, ai fini contrattuali, una durata minore e riferire l'orario normale alla durata media delle prestazioni lavorative in un periodo non superiore all'anno.*”

I limiti sopra indicati possono essere derogati, nell'interesse superiore della spedizione, da parte del comandante della nave il quale *“ha il diritto di esigere dai lavoratori marittimi le necessarie prestazioni di lavoro, anche sospendendo il programma di ore di lavoro e di ore di riposo e sino al ripristino delle normali condizioni di navigazione, per le attività inerenti: a) la sicurezza della navigazione in relazione a situazioni di emergenza per le persone imbarcate, per il carico trasportato e per la stessa nave; b) le operazioni di soccorso ad altre unità mercantili o da pesca o di soccorso a persone in pericolo in mare. Non appena possibile dopo che è stata ripristinata la normale condizione di navigazione, il coordinamento della nave deve far sì che i lavoratori marittimi, impegnati in attività lavorative in un periodo previsto di riposo, beneficino di un adeguato periodo di riposo.”*.²²⁵ Rispetto alla locuzione “adeguato periodo di riposo”, si è fatto notare in dottrina che l'espressione si presta a possibili abusi a causa della sua indeterminatezza e generalità e che, pertanto, sarebbe stato più opportuno una compensazione per il lavoro svolto durante il periodo di riposo scomputando il tempo impiegato per lo svolgimento di tale attività dal monte ore di lavoro giornaliero.²²⁶

Anche la disciplina in materia di ferie viene sostanzialmente riproposta negli stessi termini di cui alla direttiva n. 1999/63/CE nella misura in cui viene previsto il diritto del lavoratore marittimo a godere su base annua, di ferie retribuite pari ad almeno trenta giorni o, per periodi di attività inferiori all'anno, di una parte corrispondente alla durata dell'attività svolta. Inoltre, la tutela che viene apprestata dall'ordinamento al fine di consentire il reale ripristino delle energie psico-fisiche cui il godimento delle ferie è finalizzato, è costituita dalla previsione per cui *“il periodo minimo di ferie annuali*

²²⁵ Si tratta dell'art. 3, commi 11 e 12 del d.lgs. n. 108/2005 il quale riprende la deroga di cui alla clausola n. 7 della direttiva n. 1999/63/CE secondo la quale: *“1. Il comandante di una nave ha il diritto di esigere dalla gente di mare lo svolgimento di ore di lavoro necessarie per la sicurezza immediata della nave, delle persone imbarcate e del carico o per fornire assistenza ad altre navi o persone in pericolo in mare. 2. In conformità del paragrafo 1 il comandante può sospendere il programma di ore di lavoro o di ore di riposo ed esigere dalla gente di mare lo svolgimento delle ore di lavoro necessarie fino al ristabilimento della situazione normale. 3. Non appena possibile dopo che è stata ristabilita la situazione normale, il comandante deve far sì che la gente di mare che ha svolto lavoro in un periodo previsto di riposo benefici di un adeguato periodo di riposo.”*

²²⁶ M. BADAGLIACCA, *Orario di lavoro e sicurezza della navigazione*, in R. TRANQUILLI-REALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008, p. 239.

*retributive non può essere sostituito da un'indennità, eccetto nel caso in cui il rapporto di lavoro sia terminato”.*²²⁷

In generale, si può rilevare che la normativa prevista a livello comunitario è stata uniformemente attuata a livello nazionale, infatti, da un raffronto tra il testo della direttiva n. 1999/63/CE ed il d.lgs. 66/2003 è possibile rilevare che le disposizioni più importanti relative all'orario di lavoro, ai riposi ed alle ferie sono state correttamente recepite, utilizzando spesso le stesse espressioni utilizzate nella versione ufficiale italiana della direttiva. La difformità delle espressioni utilizzate²²⁸ costituiscono semplici sfumature che denotano, addirittura, una maggior precisione da parte del legislatore italiano.²²⁹

Di maggior rilievo appare invece la questione in ordine alle sanzioni per il mancato rispetto delle disposizioni dettate dal decreto legislativo, le quali risultano lasciate ai singoli Stati membri.²³⁰ Rispetto all'apparato sanzionatorio previsto dal d.lgs. n. 108/2005, si rileva infatti l'efficacia persuasiva e la proporzionalità delle sanzioni soltanto con riferimento alla violazione di talune norme²³¹, quali l'art. 5, comma 2 che prevede in capo al comandante della nave l'obbligo di adottare tutti i provvedimenti necessari per far sì che le disposizioni relative all'orario di lavoro dei lavoratori marittimi, alle ferie ed ai periodi di riposo siano rispettate, a pena dell'arresto da due a quattro mesi o dell'ammenda da 500 euro a 2.500 euro. Effettivamente, di non minor importanza deve essere considerato il rispetto delle norme che concernono l'obbligo per l'armatore di fornire al comandante le risorse necessarie per evitare, appunto, la violazione della

²²⁷ La norma prevista all'art. 8 del d.lgs. 108/2005 riprende, portando da due settimane a trenta giorni il numero delle ferie, quanto previsto dalla clausola n. 16 della direttiva n. 1999/63/CE secondo la quale: *“La gente di mare ha diritto di beneficiare di ferie annuali retribuite di almeno due settimane, o di una parte corrispondente a periodi di attività inferiori ad un anno, in conformità delle condizioni previste dalla legislazione nazionale e/o dalla prassi ai fini e a garanzia di queste ferie. Il periodo minimo di ferie annuali retribuite non può essere sostituito da un'indennità, eccetto nel caso che il rapporto di lavoro sia terminato.”*

²²⁸ Ad esempio, confrontando l'art. 7 del d.lgs. 108/2005 con gli artt. 13 e 15 dell'accordo allegato alla direttiva n. 1999/63/CE, emerge che non sono state recepite le disposizioni che stabiliscono che i dettagli da inserire nel certificato devono essere stabiliti previa consultazione con l'armatore e le organizzazioni interessate dalla gente di mare, la gratuità della visita medica e il segreto professionale del medico.

²²⁹ M. BADAGLIACCA, *Orario di lavoro e sicurezza della navigazione*, cit., p. 341.

²³⁰ L'art. 3 della direttiva n. 1999/63/CE prevede che: *“Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 30 giugno 2002 o si assicurano che entro tale data le organizzazioni padronali e sindacali pongano in atto le disposizioni necessarie mediante accordi. Gli Stati membri devono adottare tutte le disposizioni necessarie che consentano loro di essere sempre in grado di garantire i risultati imposti dalla presente direttiva. Essi ne informano immediatamente la Commissione.”*

²³¹ M. BADAGLIACCA, *Orario di lavoro e sicurezza della navigazione*, cit., p. 343.

disciplina in materia di orario di lavoro attraverso turni di lavoro eccessivamente lunghi e per garantire a bordo un numero sufficiente di membri dell'equipaggio; ciò nondimeno, la violazione di tali previsioni comportano la sola sanzione amministrativa pecuniaria in capo all'armatore.²³²

Infine, da un confronto tra i due testi normativi, emerge una non perfetta coincidenza tra i rispettivi campi di applicazione: la direttiva 1999/63/CE fa riferimento alla *“alla gente di mare presente a bordo di ogni nave marittima, di proprietà pubblica o privata, registrata nel territorio di uno Stato membro e impegnata normalmente in operazioni di marina mercantile”* mentre il d.lgs. n. 108/2005 si riferisce *“ai lavoratori marittimi che prestano servizio a bordo di tutte le navi mercantili battenti bandiera italiana ed adibite a navigazione marittima”*. La gente di mare viene poi definita dalla stessa direttiva come *“ogni persona occupata o impegnata a qualunque titolo a bordo di una nave marittima”* mentre, il lavoratore marittimo, di cui al decreto legislativo è *“qualsiasi persona facente parte dell'equipaggio che svolge, a qualsiasi titolo, servizio o attività lavorativa a bordo di una nave adibita alla navigazione marittima”*. L'espressione utilizzata dal legislatore italiano tende a valorizzare il luogo della prestazione²³³ e, non mette in luce come, in realtà, ciò che caratterizza i membri dell'equipaggio è il raggiungimento della finalità alla quale mira l'esercizio della nave²³⁴. Ma soprattutto, il decreto legislativo sembra appunto far riferimento soltanto a coloro i quali fanno parte dell'equipaggio mentre la direttiva comunitaria sembra piuttosto estendere il proprio campo di applicazione a qualunque persona che presta la propria attività lavorativa a bordo della nave. Pertanto, a voler far coincidere i destinatari della disciplina in materia di orario di lavoro, occorre adottare un'interpretazione estensiva della nozione di equipaggio, tale da includere al proprio interno tutte le persone imbarcate per prestare la propria forza lavoro al servizio della nave. Interpretazione estensiva, non pacificamente accolta in dottrina, ma che potrebbe

²³² Un'analoga considerazione può essere fatta con riferimento all'apparato sanzionatorio previsto in materia di sicurezza del lavoro nei porti dal d.lgs. 27 luglio 1999, n. 272, rispetto al quale emerge una tendenza alla depenalizzazione del comparto eccettuati i casi di maggiore gravità. Il d.lgs. n. 272/1999 contiene nel Titolo IV dedicato alle sanzioni sia contravvenzioni che sanzioni amministrative: le contravvenzioni, tuttavia, oltre ad essere obblabili, sono espressamente soggette al capo II del d.lgs. 758/94 e, quindi, depenalizzate. Cfr. E. ROMAGNOLI, *Il regime sanzionatorio relativo alla sicurezza in ambito portuale*, *Dir. Marit.*, 2013, p. 500.

²³³ M. GRIGOLI, *La sicurezza del lavoro nautico nell'innovativo sistema regolamentare*, Trieste, 2000, p. 25.

²³⁴ L. TULLIO, *Breviario di diritto della navigazione*, Milano, 2013, p. 113.

essere supportata dal proseguo dell'espressione utilizzata dal legislatore "*equipaggio che svolge a qualsiasi titolo, servizio o attività lavorativa a bordo di una nave*". Una diversa interpretazione letterale e restrittiva impedirebbe del resto di poter parlare di un corretto recepimento sul piano dell'ordinamento interno in quanto la normativa potrebbe trovare applicazione solo con riferimento a coloro i quali svolgono attività lavorativa in forza di un contratto di arruolamento.²³⁵

2.1.4. La legge di riforma portuale in materia di sicurezza.

La legge di riforma del 28 gennaio 1994, n. 84 rappresenta il quadro normativo di riferimento in tema sicurezza all'interno dei porti italiani.

Così come, in generale, è possibile riscontrare riguardo a tutti i beni del demanio marittimo la tendenza da parte della normativa che li disciplina a separare, sotto vari profili, il "versante terra" dal "versante mare" in rapporto alle competenze ed alla disciplina delle attività che si svolgono nelle due distinte aree, anche con specifico riferimento al bene porto e alle norme volte a tutelarne la sicurezza, emerge la tendenziale separazione tra il "versante terra" ed il "versante mare". Tale distinzione si riverbera sul piano delle competenze inerenti la sicurezza in capo a diversi organismi.²³⁶

Del resto, la stessa nozione di porto – il quale rappresenta, ai sensi dell'art. 28 c. nav. e dell'art. 822 c.c., un bene demaniale comprensivo delle apposite strutture artificiali, nonché le zone di mare che, per la loro particolare conformazione, offrono riparo alle navi e ne agevolano l'approdo –²³⁷ si presta tanto ad una concezione unitaria quanto ad una concezione scomposta, tanto ad una concezione statica quanto ad una concezione dinamica.

La concezione unitaria di porto secondo la quale, oltre ad essere uno specchio d'acqua naturalmente o artificialmente circoscritto ed attrezzato per la sosta delle navi non è costituito solamente "*dallo specchio d'acque nel quale trovano ricetto le navi, ma anche*

²³⁵ M. BADAGLIACCA, *Orario di lavoro e sicurezza della navigazione*, cit., p. 345.

²³⁶ M. CASANOVA, *Problematiche giuridiche relative alla sicurezza in ambito portuale*, in R. TRANQUILLI-REALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008, p. 27.

²³⁷ L. TULLIO, *Breviario di diritto della navigazione*, Milano, 2013, p. 30.

*da moli, calate, banchine, pontili, scali d'approdo, dighe, frangiflutti, darsene, bacini, fari e altre opere di prevalente carattere artificiale*²³⁸, è connessa alla fisicità del bene nel suo complesso e risulta superata dalla disciplina relativa ai beni del demanio costiero ove la scissione tra terra e mare si è progressivamente accentuata con un ruolo sempre più intenso assegnato alle Regioni ed agli enti locali conseguentemente alla delega delle funzioni amministrative sulle aree demaniali marittime adibite a fini turistico-ricreativi attuata con l'art. 59 del d.P.R. del 24 luglio 1977, n. 616²³⁹.

Alla contrapposizione tra concezione unitaria e scindibile di porto si affianca quella tra la visione statica e dinamica dello stesso. Secondo una considerazione dinamica del porto, questo rappresenta un centro di attuazione di servizi pubblici e privati concernenti la movimentazione delle navi e le attività complementari al trasporto marittimo nonché un'infrastruttura di congiunzione tra trasporto marittimo e terrestre della merce. In questa prospettiva, così come in quella che tende a distinguere tra terra e mare, il complesso delle suddette attività amministrative vengono esercitate da autorità marittime e portuali, secondo le rispettive competenze.²⁴⁰

In questo contesto di tendenziale distinzione tra le varie attività che si svolgono all'interno del porto e delle varie autorità coinvolte la normativa non è sempre chiara nello specificare la distribuzione delle rispettive competenze.

Ne è un esempio, appunto, la disciplina in materia di sicurezza portuale nella misura in cui le norme contenute nella legge n. 84/1994 continuano a risultare poco chiare nonostante le modifiche ed integrazioni di cui hanno formato oggetto, comunque migliorative rispetto alla versione in cui si presentava il testo originario.

²³⁸ D. GAETA, *Il demanio marittimo*, Milano, 1965, p. 22.

²³⁹ L'art. 59 del d.P.R. afferma che: *"Sono delegate alle regioni le funzioni amministrative sul litorale marittimo, sulle aree demaniali immediatamente prospicienti, sulle aree del demanio lacuale e fluviale, quando la utilizzazione prevista abbia finalità turistiche e ricreative. Sono escluse dalla delega le funzioni esercitate dagli organi dello Stato in materia di navigazione marittima, di sicurezza nazionale e di polizia doganale. La delega di cui al comma precedente non si applica ai porti e alle aree di preminente interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato e alle esigenze della navigazione marittima. L'identificazione delle aree predette e' effettuata, entro il 31 dicembre 1978, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri per la difesa, per la marina mercantile e per le finanze, sentite le regioni interessate. Col medesimo procedimento l'elenco delle aree predette può essere modificato."*

²⁴⁰ L. TULLIO, *Breviario di diritto della navigazione*, Milano, 2013, p. 40.

Le autorità a venire in rilievo sono l'Autorità portuale, l'Autorità marittima ed altri organi tra cui, le Aziende sanitarie locali e gli uffici di Sanità marittima.

La legge di riforma dell'ordinamento dei porti ha istituito nei maggiori porti le Autorità portuali. Queste sono enti aventi personalità giuridica di diritto pubblico, dotati di autonomia amministrativa, fatta salva la vigilanza del Ministero dei Trasporti e della Navigazione, nonché di autonomia di bilancio e finanziaria entro alcuni limiti. L'art. 6 della legge n. 84/1994 assegna alle Autorità portuali numerose funzioni, alcune delle quali precedentemente svolte dall'Autorità marittima (che peraltro continua a svolgere in via esclusiva), tra cui compiti di: a) indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali (il carico, lo scarico, il trasbordo, il deposito, il movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale, svolti nell'ambito portuale) e delle altre attività commerciali e industriali esercitate nei porti, con poteri di regolamentazione e di ordinanza, anche in riferimento alla sicurezza rispetto a rischi di incidenti connessi a tali attività ed alle condizioni di igiene del lavoro; b) manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, ivi compresa quella per il mantenimento dei fondali, previa convenzione con il Ministero dei Lavori Pubblici che preveda l'utilizzazione dei fondi all'uopo disponibili sullo stato di previsione della medesima Amministrazione; c) affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale, non coincidenti né strettamente connessi alle operazioni portuali (il carico, lo scarico, il trasbordo, il deposito, il movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale, svolti nell'ambito portuale), individuati con decreto del Ministro dei Trasporti e della Navigazione da emanarsi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Rispetto le Autorità marittime, invece, a queste vengono assegnate funzioni di polizia e sicurezza, nonché funzioni di amministrazione attiva e di vigilanza sulle attività che si svolgono nei porti di minor volume di traffico, ove pertanto non siano state istituite Autorità portuali. Nell'ambito delle funzioni di amministrazione attiva, un ruolo centrale è assunto dal Ministero dei Trasporti e dal Comando Generale della Capitaneria di Porto che opera sull'intero territorio nazionale grazie ai suoi organi periferici dislocati lungo le coste italiane.

Viene dunque in rilievo quanto previsto dall'art. 14 della l. n. 84/1994, il quale attribuisce all'Autorità marittima le funzioni di polizia e di sicurezza previste dal Codice della

Navigazione e dalle leggi speciali e le rimanenti funzioni amministrative, *“ferme restando le competenze attribuite dalla presente legge alle Autorità portuali”*. Stessa formulazione la ritroviamo all’art. 24, comma 2 bis della stessa legge, che attribuisce alle Autorità Portuali i poteri di vigilanza e controllo in ordine all’osservanza delle disposizioni in materia di sicurezza ed igiene del lavoro ed i connessi poteri di polizia amministrativa, *“ferme restando le attribuzioni delle unità sanitarie locali competenti per territorio, nonché le competenze degli uffici periferici di sanità marittima del Ministero della Sanità”*. Viene criticata tale modalità di attribuzione di competenze perché suscettibile di ingenerare incertezza circa cosa resti “fermo” quando si attribuiscono competenze ad un soggetto sottraendole in parte al soggetto precedentemente competente. A questo si aggiunga la scelta del legislatore di rinviare in maniera generica alle leggi speciali, come si rinviene all’art. 14 sopracitato, che costringe l’interprete ad individuare le singole norme per le quali il rinvio è operato.²⁴¹

Fatti salvi i rilievi critici sopra evidenziati, può comunque affermarsi che, in linea di massima e salve eccezioni, l’Autorità marittima si occupa delle attività che si svolgono in mare e l’Autorità portuale di quelle che si svolgono a terra.

Sul versante mare permane infatti la competenza dell’Autorità marittima, anche nei porti in cui sia stata istituita l’Autorità portuale. Con particolare riferimento alla sicurezza sul versante mare, all’Autorità marittima sono riconducibili compiti di controllo e di vigilanza sulle navi in ambito portuale, di garanzia della sicurezza della navigazione nelle acque portuali e la gestione dei servizi tecnico-nautici.

Per quanto attiene alla vigilanza e al controllo sulle navi in ambito portuale, il d.lgs. n. 271/1999, già analizzato, sull’adeguamento della normativa sulla sicurezza e salute dei lavoratori marittimi a bordo delle navi mercantili da pesca nazionali, a norma della legge 31 dicembre 1998, n. 485, individua all’art. 3, lett. i) quali organi di vigilanza l’Autorità marittima, le Aziende Sanitarie locali e gli Uffici di Sanità marittima, stabilendo all’art. 41 che vi sia una collaborazione tra gli stessi nell’accertamento delle violazioni delle norme in materia di salute e sicurezza dei lavoratori e nell’applicazione della relativa disciplina sanzionatoria. Inoltre, l’art. 31 del d.lgs. n. 271/1999 istituisce una

²⁴¹ M. CASANOVA, *Problematiche giuridiche relative alla sicurezza in ambito portuale*, in R. TRANQUILLI-REALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008, p. 28.

Commissione Territoriale per la prevenzione degli infortuni, igiene e sicurezza del lavoro a bordo composta dai rappresentanti degli organi di vigilanza oltre che delle categorie interessate (gente di mare ed armatori) con compiti di vigilanza ed ispezione²⁴². Già si è avuto modo di esaminare la Direttiva n. 95/21/CE che, facendo propri i principi contenuti nel Memorandum di Parigi, regolava la sicurezza con riferimento alle le navi che approdano nei porti comunitari e che navigano nelle acque sotto la giurisdizione di Stati membri. Ebbene, la suddetta normativa comunitaria e le successive modifiche, veniva recepita con Decreto del Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti del 13 ottobre 2003, n. 305.²⁴³ L'art. 1 definisce come Autorità competente centrale *“i comandi periferici delle Capitanerie di Porto fino al livello di Ufficio Circondariale Marittimo”*. Riassumendo, dunque, in generale le competenze in materia di sicurezza in ambito portuale, sia con riferimento alle navi italiane che straniere, fanno capo all'Autorità marittima e al comando generale delle Capitanerie di porto.

²⁴² Quanto alla composizione della Commissione Territoriale, l'art. 31, comma 1 prevede che questa sia composta da: *“a) l'ufficiale responsabile della sezione sicurezza della navigazione, della Capitaneria di Porto territorialmente competente in relazione al luogo in cui la nave effettua la visita; b) il medico di porto, o medico designato dall'Ufficio di sanità marittima competente per territorio; c) un rappresentante della Azienda unità sanitaria locale competente per territorio; d) un ingegnere o capo tecnico, dipendente del Ministero; e) due rappresentanti designati dalle organizzazioni sindacali della gente di mare, maggiormente rappresentative a livello nazionale; f) due rappresentanti designati dalle associazioni degli armatori.”* Rispetto ai compiti assegnati, alla Commissione, ex art. 31 comma 7, compete di: *“a) effettuare le visite di cui all'articolo 18; b) effettuare visite occasionali al fine di rilevare le condizioni tecniche ed igieniche delle singole navi mercantili e da pesca, il numero e le condizioni di lavoro dei marittimi imbarcati, il numero e le cause degli infortuni eventualmente occorsi a bordo delle unità ispezionate; c) formulare proposte al Comitato di cui all'articolo 30 per le modifiche delle sistemazioni e delle dotazioni delle navi esistenti al fine di rendere le stesse navi rispondenti alle condizioni di igiene e di sicurezza disciplinate dal presente decreto e di prevenire gli incidenti a bordo; d) effettuare accertamenti preliminari durante i lavori di costruzione o trasformazione delle navi; e) vigilare sull'applicazione dei contratti collettivi di lavoro di categoria per le materie inerenti il presente decreto; f) inviare, annualmente, al Comitato di cui all'articolo 30, una relazione sull'attività di vigilanza effettuata.”*

²⁴³ L'art. 2 del D.M. n. 305/2003 ne definisce il campo di applicazione: *“Il presente regolamento si applica alle navi e relativi equipaggi, che approdano in un porto nazionale o in un impianto off-shore o che sono ancorate a largo di tale porto o impianto. Per le navi di stazza lorda inferiore alle 500 tonnellate, si applicano i requisiti della pertinente convenzione e, qualora nessuna convenzione sia applicabile, si adottano le procedure previste dall'allegato IV al presente regolamento per garantire che le navi non presentino evidenti pericoli per la sicurezza della navigazione, dell'igiene e della sicurezza delle condizioni di lavoro e della tutela ambientale. 2. Il presente regolamento non si applica alle navi da pesca, alle navi da guerra, alle navi ausiliari, alle imbarcazioni in legno di costruzione rudimentale, alle navi dello Stato utilizzate a fini non commerciali e alle unità da diporto che non sono adibite a traffici commerciali. 3. Nell'ispezionare una nave battente bandiera di uno Stato che non ha sottoscritto una delle convenzioni di cui all'articolo 1, l'autorità competente locale accerta che la nave e il relativo equipaggio, che godono di un trattamento diverso da quello riservato alle navi battenti bandiera di uno Stato firmatario di tale convenzione, presentino comunque requisiti non inferiori a quelli previsti dalle convenzioni.”*

Rispetto le competenze dell'Autorità marittima in materia di sicurezza della navigazione nelle acque portuali, occorre prendere in considerazione il rinvio operato dall'art. 14, comma 1 della legge n. 84/1994 al codice della navigazione ed alle leggi speciali.²⁴⁴

Partendo dall'analisi del codice della navigazione, occorre anzitutto fare riferimento a quanto previsto dal Capo I, Titolo III rubricato "*Dell'attività amministrativa e della polizia nei porti*" e dal Regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione (navigazione marittima) approvato con d.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328. Dal complesso di tali norme occorre poi escludere quelle di cui resta ferma la competenza in capo all'Autorità portuale. Già si è evidenziato come operare una distinzione tra norme riferibili all'Autorità marittima e norme riferibili all'Autorità portuale non sia sempre agevole; effettivamente, molte delle norme che attribuiscono poteri all'Autorità marittima sembrano rispondere tanto a necessità di sicurezza quanto all'esercizio di poteri per un corretto uso da parte degli utenti di banchine e di approdi a fini commerciali.²⁴⁵

Per quanto riguarda, infine, i servizi tecnico-nautici, questi sono costituiti dai servizi di pilotaggio, di rimorchio, di ormeggio e di battellaggio, rientrano tra i servizi atti a garantire la sicurezza della navigazione e dell'approdo nei porti e vengono definiti di interesse generale. Nonostante siano concettualmente idonei a rientrare nell'alveo di quelle disposizioni volte a garantirla sicurezza della navigazione nelle acque portuali nella misura in cui favoriscono quel particolare tipo di navigazione costituito dalle manovre delle navi nei porti, la scelta del legislatore è stata quella di dare ai servizi tecnico-nautici autonoma rilevanza. Nei porti in cui sono state istituite Autorità portuali, l'organizzazione dei suddetti servizi viene stabilita d'intesa con l'Autorità marittima, così come anche la determinazione delle tariffe avviene sulla base di un'istruttoria condotta congiuntamente dal comando generale del Corpo delle Capitanerie di Porto e dalle rappresentanze unitarie delle Autorità Portuali, dei soggetti erogatori dei servizi e dell'utenza portuale; tuttavia, il controllo sulla gestione di tali servizi resta in capo

²⁴⁴ L'art. 14 comma 1 della l. n. 84/1994 dispone che: "*Ferme restando le competenze attribuite dalla presente legge alle Autorità portuali e, per i soli compiti di programmazione, coordinamento e promozione, nonché nell'ambito della pianificazione delle opere portuali, alla formulazione ed elaborazione di piani triennali da proporre al Ministro dei Trasporti e della Navigazione, alle aziende speciali delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura, istituite ai sensi dell'art. 32 del Testo Unico approvato con Regio Decreto 20 settembre 1934, n. 2011, spettano all'Autorità marittima le funzioni di polizia e di sicurezza previste dal Codice della Navigazione e dalle leggi speciali, e le rimanenti funzioni amministrative*"

²⁴⁵ M. CASANOVA, *Problematiche giuridiche relative alla sicurezza in ambito portuale*, cit., p. 34.

all'Autorità marittima la quale può rendere obbligatorio l'impiego dei servizi di rimorchio, ormeggio e battellaggio, tenuto conto della localizzazione e delle strutture impiegate (art. 14, comma 1 bis).

2.2. La Security.

2.2.1. La disciplina a livello internazionale.

Anche nel settore del trasporto marittimo, così come nel settore del trasporto aereo, è sorta nel tempo l'esigenza di adottare una disciplina a salvaguardia dei possibili atti di matrice terroristica. In particolare, tale necessità emergeva per la prima volta con il dirottamento della nave Achille Lauro il 7 ottobre 1985 al largo delle coste egiziane, ad opera del Fronte di Liberazione della Palestina.

Nel novembre 1985 il problema del dirottamento delle navi e degli atti illeciti perpetrati nei confronti dei passeggeri e degli equipaggi veniva affrontato dall'*International Maritime Organization* che, in data 20 novembre 1985 adottava la risoluzione A.584 "*Measures to prevent unlawful acts which threaten the safety of ships and the security of their passengers and crew*" contenente l'invito a tutti i Governi, autorità ed amministrazioni portuali, armatori ed altri operatori marittimi a prendere il prima possibile i provvedimenti volti a rivedere e, se necessario, rafforzare la sicurezza dei porti e a bordo delle navi,²⁴⁶ nonché l'autorizzazione nei confronti del *Maritime Safety Committee* a chiedere il rilascio da parte del Segretario generale di una circolare contenente le informazioni sulle misure sviluppate dalla Commissione e rivolte ai Governi, alle organizzazioni ed alle parti interessate alla loro adozione²⁴⁷. Faceva quindi seguito la circolare n. 433 del 26 settembre 1986 del *Maritime Safety Committee*, "*Measures to prevent unlawful acts against passengers and crews on board ships*", con la quale, ancora una volta, Governi, autorità portuali, amministrazioni e armatori

²⁴⁶ Con risoluzione A.584 l'IMO "*Calls upon all Governemnt, porth authorites and admnistration, ship owners, ship operators, shipmasters and crews to take as soon as possible, steps to rewiew and, as necessary, strenghten port and on-board security.*"

²⁴⁷ Con risoluzione A.584 l'IMO "*Authorizes the Maritime Safety Committeeto request the Secretary-General tu issue a circular containing information on the measures developed by the Commiteete to Governments, organizations concerned and interested parties for their consideration and adoption.*"

venivano invitati ad adottare le misure necessarie a prevenire atti illeciti a danno di passeggeri ed equipaggio a bordo della nave.²⁴⁸

Nel novembre 1986 i Governi di Austria, Egitto ed Italia suggerivano all'IMO l'opportunità di adottare una convenzione internazionale in materia di repressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima. Ebbene, a tale proposta fece seguito l'elaborazione di una *draft convention* sfociata poi nella *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation*, meglio nota come *SUA Convention*, adottata nel corso della Conferenza di Roma in data 10 ottobre 1988, entrata in vigore a livello internazionale il 1° marzo 1992 e ratificata in Italia con legge del 28 dicembre 1989, n. 422. Durante la Conferenza di Roma veniva altresì adottato il *Protocol for the suppression of unlawful acts against the safety of fixed platforms located on the continental shelf* il quale estendeva l'applicazione della *SUA Convention* agli atti illeciti compiuti contro le piattaforme fisse situate nella piattaforma continentale.

L'obiettivo principale cui mirava la Convenzione era quello di garantire un'azione appropriata nei confronti degli autori di atti di natura illecita contro la sicurezza delle navi, dell'equipaggio, dei passeggeri e del carico trasportato, tra i quali il sequestro della nave, gli atti di violenza contro le persone a bordo della nave, la collocazione di dispositivi a bordo della nave in grado di distruggerla o danneggiarla.

È interessante notare come, tanto il titolo quanto il preambolo della *SUA Convention* facciano riferimento alla sicurezza marittima in termini di *safety*, nonostante le misure in essa contenute mirino alla salvaguardia dell'integrità della nave e delle persone che vi si trovano a bordo e non anche alla salvaguardia dalle deficienze strutturali della nave. Tale constatazione trova semplice spiegazione nella circostanza che, nel settore marittimo, soltanto a seguito degli attentati terroristici dell'11 settembre 2001 si è affermato il concetto di *security*.²⁴⁹

²⁴⁸ L'annesso 14 della circolare invita "Governments, port authorities, administrations, shipowners, operators, shipmasters and crews should take all appropriate measures against unlawful acts threatening passengers and crews on board ships. The measures implemented should take into account the current assessment of the likely threat together with local conditions and circumstances."

²⁴⁹ G. SPERA, *Considerazioni in tema di security officer*, in R. TRANQUILLI-REALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008, p. 416.

Ed infatti, il timore di nuovi attacchi induceva l'IMO ad attivarsi al fine di individuare nuove e specifiche misure atte a prevenire e a reprimere gli atti illeciti nell'ambito del trasporto marittimo. Il tema della sicurezza marittima fu dunque affrontato in occasione della 22^a Assemblea dell'Organizzazione, tenutasi a Londra dal 19 al 30 novembre 2001. In questo contesto, il 20 novembre 2001 veniva adottata la risoluzione A.924 (22), *Review of measures and procedure to prevent acts of terrorism which threaten the security of passengers and crews and the safety of ships*, presentata dall'allora Segretario generale William O'Neil e veniva altresì approvato un significativo aumento pari a 1,5 milioni di dollari, al programma di cooperazione tecnica dell'Organizzazione, per aiutare i Paesi in via di sviluppo ad affrontare le questioni relative alla sicurezza marittima. La risoluzione chiedeva il riesame delle misure tecnico-giuridiche internazionali esistenti al fine di prevenire e reprimere gli atti terroristici contro le navi in mare e in porto e di migliorare la sicurezza a bordo e a terra. L'obiettivo era dunque quello di ridurre i rischi per i passeggeri, gli equipaggi ed il personale a bordo delle navi e nelle aree portuali.²⁵⁰ In sede di Assemblea si decideva, inoltre, l'opportunità di convocare nel dicembre 2002 una Conferenza sulla sicurezza marittima, al fine di adottare nuove regole volte a migliorare la sicurezza della nave e del porto a scongiurare il fatto che la spedizione possa diventare un bersaglio del terrorismo internazionale. A questo proposito, veniva stabilito che un gruppo di lavoro si sarebbe riunito nel periodo 11-15 febbraio prima della Conferenza e, con largo anticipo rispetto la sessione prevista del *Maritime Safety Committee* (MSC) del maggio 2002. Rivolgendosi all'Assemblea, il Segretario generale dell'IMO O'Neil affermava che era *"ansioso di garantire che, attraverso l'azione tempestiva da parte dell'IMO, sotto la direzione del Consiglio e tenendo conto dei lavori di altre organizzazioni internazionali comprese le organizzazioni di settore, le necessarie misure tecniche e legali volte a prevenire ed a reprimere gli atti di terrorismo contro il trasporto fossero messe in atto senza indugio."* Aggiungeva, inoltre, lo stesso Segretario O'Neil di condividere l'opinione del Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan, il quale, successivamente agli attentati negli Stati Uniti, aveva detto che *"non può esservi*

²⁵⁰ Nella risoluzione veniva sottolineata la necessità di "[...] *Recognizing the need for the Organization to review, with the intent to revise, existing international legal and technical measures, and to consider appropriate new measures, to prevent and suppress terrorism against ships and to improve security aboard and ashore, in order to reduce the risk to passengers, crews and port personnel on board ships and in port areas and to the vessels and their cargoes*".

l'accettazione di coloro i quali cercano di giustificare l'assunzione deliberata di civili innocenti, indipendentemente dalla causa o risentimento. Se c'è un principio universale sul quale tutti i popoli possano concordare, sicuramente è questo."²⁵¹

Conseguentemente, veniva quindi convocata a Londra tra il 9 ed il 12 dicembre 2002 la Conferenza dei Governi contraenti la SOLAS sulla sicurezza marittima, nel corso della quale venivano adottati *"the final act and any instruments, recommendations and resolutions resulting from the work of the conference"* e 11 risoluzioni in esso contenute. In particolare, le prime due risoluzioni, contenute nei primi due allegati, riguardano rispettivamente gli emendamenti alla Convenzione cd. SOLAS del 1974 e l'approvazione dell'*International ship and port facility security code*, meglio noto come *ISPS Code*, mentre le altre 9 risoluzioni²⁵² sono contenute nel terzo allegato.

Per quanto riguarda gli emendamenti apportati alla Convenzione SOLAS, questi si sono concentrati sul capitolo V, *"Safety of navigation"* e, in particolare, l'*automatic identification system* (AIS), nonché il capitolo XI che veniva rinumerato. Il Capitolo XI-1 *Special measures to enhance maritime safety*, introduceva le visite *Port State Control* (PSC) effettuate dalle autorità marittime sulle navi straniere, il numero di identificazione IMO permanentemente marcato in un punto visibile della nave (poppa, fianchi della nave) e la Registrazione sinottica continua (*Continuous Synopsis Record, CSR*) rilasciata dall'Amministrazione, in modo che si possa conoscere in ogni momento la storia della nave.²⁵³ Accanto al concetto ormai noto di *safety*, veniva inoltre introdotto anche il concetto nuovo di *security* all'interno del capitolo XI-2 *"Special measures to enhance maritime security"* ove figura, quale innovativo strumento tecnico, l'*ISPS Code*.

²⁵¹ IMO, *To hold maritime security conference in December 2002*, in www.imo.org.

²⁵² Tali risoluzioni sono elencate al punto 19 dell'atto conclusivo della Conferenza: *"Resolution 3: Further work by the International Maritime Organization pertaining to the enhancement of maritime security; Resolution 4: Future amendments to chapters XI-1 and XI-2 of the 1974 SOLAS Convention on Special measures to enhance maritime safety and security respectively; Resolution 5: Promotion of technical co-operation and assistance; Resolution 6: Early implementation of the special measures to enhance maritime security; Resolution 7: Establishment of appropriate measures to enhance the security of ships, port facilities, mobile offshore drilling units on location and fixed and floating platforms not covered by chapter XI-2 of the 1974 SOLAS Convention; Resolution 8: Enhancement of security in co-operation with the International Labour Organization; Resolution 9: Enhancement of security in co-operation with the World Customs Organization; Resolution 10: Early implementation of long-range ships' identification and tracking; Resolution 11: Human element-related aspects and shore leave for seafarers"*.

²⁵³ G. SPERA, *Considerazioni in tema di security officer*, in R. TRANQUILLI-REALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008, p. 421.

L'*ISPS Code* è il codice internazionale per la *security* delle navi e delle infrastrutture portuali, suddiviso in due parti: la parte A, contenente norme obbligatorie, e la parte B, contenente raccomandazioni non vincolanti. Il Codice, individua delle misure di sicurezza per il controllo del terrorismo, della pirateria e dei clandestini, articolate in base a tre livelli (normale, rafforzato ed elevato) a seconda dell'imminenza o meno del verificarsi di atti criminali e terroristici.²⁵⁴

La regola 3 del Capitolo XI-2 della Convenzione impone ai Governi contraenti di stabilire i livelli di sicurezza e le conseguenti misure da adottare alle proprie navi ed ai porti collocati all'interno del proprio territorio, assicurando la comunicazione delle informazioni sui livelli di sicurezza agli impianti portuali ed alle navi prima che entrino in un porto o durante la loro sosta in un porto situato nel proprio territorio, fornendo i necessari aggiornamenti con riferimento alle suddette informazioni ogniqualvolta intervengano variazioni sul livello di sicurezza.²⁵⁵ Coerentemente, la regola 4 prevede che *“prima di entrare in un porto o durante la sosta in un porto situato nel territorio di un Governo Contraente, la nave si conforma alle prescrizioni relative al livello di sicurezza stabilito da tale Governo Contraente, qualora tale livello sia più elevato del livello stabilito dall'amministrazione per tale nave.”* Al fine poi, di garantire l'efficacia di tali misure, vengono attribuiti ai Governi poteri di controllo sulle navi che si trovino o intendano entrare nei rispettivi porti e sulle condizioni delle proprie infrastrutture portuali.²⁵⁶ Nel caso in cui, all'esito di tali controlli dovesse riscontrarsi la violazione di una o più prescrizioni contenute nel Codice o nella Convenzione stessa, allo Stato del porto vengono attribuiti altresì poteri sanzionatori, da applicarsi proporzionalmente all'inosservanza rinvenuta, consistenti nell'intimazione al comandante della nave di conformarsi alle prescrizioni in materia di *security*, l'ispezione della nave, il ritardo nella partenza o la detenzione della stessa, la restrizione delle operazioni concesse alla nave all'interno del porto, il dirottamento dell'imbarcazione verso un preciso punto delle acque

²⁵⁴ A. RIZZO, *Sicurezza della vita umana in mare*, Riv. Dir. Econom., Trasp. e Amb., IX/2011, p. 406, in www.giureta.unipa.it.

²⁵⁵ La regola 3 prevede espressamente che: *“I Governi Contraenti stabiliscono i livelli di sicurezza e assicurano la comunicazione delle informazioni sui livelli di sicurezza agli impianti portuali situati nel loro territorio, nonché alle navi prima che entrino in un porto o durante la loro sosta in un porto situato nel loro territorio. Quando intervengono variazioni del livello di sicurezza, le informazioni sul livello di sicurezza devono essere aggiornate come richiesto dalle circostanze.”*

²⁵⁶ Cfr. regole 9 e 10 del Capitolo XI-2 della Convenzione SOLAS.

territoriali oppure di quelle interne, il divieto di accedere al porto o l'espulsione dallo stesso.²⁵⁷ Al fine di fronteggiare le eventuali minacce ad una nave, la regola 7 ha poi previsto che *“I Governi Contraenti forniscono un punto di contatto attraverso il quale possono chiedere consiglio o assistenza e al quale tali navi possono comunicare eventuali problemi di sicurezza in merito ad altre navi, movimenti o comunicazioni. Qualora sia stato identificato un rischio di attacco, il Governo interessato informa le navi interessate e l'amministrazione competente in merito: 1. Al livello di sicurezza presente; 2. A tutte le misure che devono essere poste in essere da parte delle navi interessate per proteggersi dall'attacco, in conformità con le disposizioni della parte A del Codice ISPS; 3. Alle eventuali misure di sicurezza che lo Stato costiero ha deciso di intraprendere.”* Sempre nell'ottica di garantire una risposta rapida agli atti che possono minacciare la sicurezza della nave, la regola 6 stabilisce che le navi siano dotate di un sistema di allarme, *Ship Security Alert System*, il quale, una volta attivato, trasmette un segnale di allerta dalla nave alle competenti autorità a terra designata dall'amministrazione che è, quindi, in grado di identificare la nave, la sua posizione ed indicare se la sicurezza della nave è in pericolo o è compromessa.²⁵⁸ Infine, la regola 8 attribuisce dei poteri discrezionali al comandante in relazione alla sicurezza della nave e della navigazione tra cui il rifiuto di imbarcare persone (ad eccezione di quelle identificate come debitamente autorizzate da un Governo Contraente) o i loro effetti ed il rifiuto di caricare a bordo merci, ivi compresi container ed altre unità di trasporto chiuse.²⁵⁹

Infine, l'attività dell'IMO in materia di *maritime security* si è esplicata anche attraverso una collaborazione con l'*International Labour Organization*, dalla quale ne discendeva

²⁵⁷ Cfr. regola 9 paragrafi 1.3, 2.5 e 3 del Capitolo XI-2 della Convenzione SOLAS.

²⁵⁸ La regola 6 del Capitolo XI-2 della Convenzione SOLAS prevede che *“2. Il sistema di allarme relativo alla sicurezza della nave, quando attivato, deve: 1) avviare e trasmettere un allarme relativo alla sicurezza da nave a terra ad una autorità competente designata dall'Amministrazione, che in tali circostanze può comprendere la Società, che identifichi la nave, la sua ubicazione e che indichi che la sicurezza della nave è minacciata o compromessa; 2) non inviare l'allarme relativo alla sicurezza della nave ad altre navi; 3) non attivare alcun altro allarme a bordo della nave; e 4) continuare a mantenere attivato l'allarme relativo alla sicurezza della nave finché non venga disattivato e/o resettato. 3. Il sistema di allarme relativo alla sicurezza della nave deve: 1) poter essere attivato dal ponte di comando ed almeno da un'altra postazione; e 2) rispettare standard di prestazione non inferiori a quelli adottati dall'IMO. 4. I punti di attivazione del sistema di allarme relativo alla sicurezza della nave devono essere scelti in modo tale che sia impedita l'involontaria attivazione del detto sistema di allarme.”*

²⁵⁹ Cfr. regola 8 del Capitolo XI-2 della Convenzione SOLAS.

l'approvazione nel 2004 del *Code of practice on security in ports*²⁶⁰, e con la *World Customs Organization*, nell'ambito della quale veniva invece approvato il *Memorandum of understanding* del 2002²⁶¹.

2.2.2. La disciplina a livello comunitario.

In materia di *maritime security* l'attività principale del legislatore comunitario si è tradotta nel regolamento del 31 marzo 2004, n. 725/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio. Obiettivo del regolamento era quello di dare attuazione alle norme del Capitolo XI-2 della Convenzione SOLAS e del Codice ISPS.²⁶² per quanto riguarda il campo di applicazione del regolamento, l'art. 3 impone l'applicazione delle misure speciali per migliorare la sicurezza marittima della Convenzione SOLAS e della parte A del Codice ISPS tanto con riferimento alle navi adibite al traffico internazionale ed ai relativi impianti portuali, quanto alle navi che effettuano servizi di linea nazionali ed agli impianti portuali che ad esse forniscono servizi.²⁶³

²⁶⁰ Il *Code of practice on security in ports*, si compone di 11 articoli e tre appendici relativi al *Port security assessment*, *Port security plan* e alle *References* e contiene disposizioni non vincolanti che hanno per obiettivo quello di ridurre nei porti il rischio di attentati o di atti illeciti.

²⁶¹ Il *Memorandum of understanding* del luglio 2002 si pone come obiettivo quello di rafforzare la cooperazione tra le due organizzazioni IMO e ILO nel settore dei traffici marittimi con particolare riferimento alla container-security.

²⁶² L'art. 1 del regolamento prevede infatti che: "*Il presente regolamento ha, come obiettivo principale, l'introduzione e l'applicazione delle misure comunitarie finalizzate a migliorare la sicurezza delle navi adibite al commercio internazionale ed al traffico nazionale, nonché dei relativi impianti portuali, contro le minacce di azioni illecite intenzionali*"

²⁶³ L'art. 3, paragrafi 1, 2 e 3 del regolamento n. 725/2004 così recita: "*1. Per quanto riguarda il traffico marittimo internazionale, gli Stati membri applicano integralmente, entro il 1° luglio 2004, le misure speciali per migliorare la sicurezza marittima della Convenzione SOLAS e la parte A del Codice ISPS, secondo le modalità e nei confronti delle navi, delle società e degli impianti portuali prescritti dagli strumenti suddetti. 2. Per quanto riguarda il traffico marittimo nazionale, gli Stati membri applicano, entro il 1° luglio 2005, le misure speciali per migliorare la sicurezza marittima della Convenzione SOLAS e della Parte A del Codice ISPS, nella versione adottata dalla Conferenza diplomatica internazionale dell'IMO il 12 dicembre 2002, alle navi passeggeri di classe A ai sensi dell'articolo 4 della direttiva 98/18/CE del Consiglio, del 17 marzo 1998, relativa alle disposizioni e norme di sicurezza per le navi da passeggeri, adibite al traffico nazionale nonché alle loro società, quali definite alla Regola IX/1 della Convenzione SOLAS, ed agli impianti portuali che ad esse prestano servizi. 3. Gli Stati membri decidono, dopo una valutazione obbligatoria dei rischi per la sicurezza, in che misura applicano, entro il 1° luglio 2007, le disposizioni del presente regolamento alle varie categorie di navi che effettuano servizio nazionale diverse*

L'applicazione delle misure di *security* anche ai trasporti nazionali, è stata ritenuta di difficile attuazione per gli ostacoli che frapponono alla fluidità dei commerci, benché idonea a garantire lo standard di sicurezza previsto dal regolamento.²⁶⁴ In ogni caso, è fatta salva la possibilità per i singoli Stati membri di decidere, dopo una valutazione obbligatoria dei rischi per la sicurezza, in che misura applicare le disposizioni in materia di *security* previste dal regolamento negli impianti portuali che solo occasionalmente forniscono servizi al traffico marittimo internazionale e di stabilire eventuali misure alternative che siano comunque in grado di garantire un livello di protezione adeguato. Inoltre, per raggiungere gli obiettivi al cui raggiungimento il regolamento mira, agli Stati viene assegnato altresì il potere di controllo circa l'osservanza delle norme in materia di sicurezza a parte delle navi che intendano fare il proprio ingresso all'interno dei porti della Comunità, pretendendo che queste forniscano anticipatamente le informazioni inerenti al certificato di sicurezza internazionale, ai livelli di sicurezza ai quali sta operando ed ha in precedenza operato e le altre informazioni relative alla sicurezza prescritte dalla Convenzione SOLAS e dal Codice ISPS.²⁶⁵

Il regolamento n. 725/2004/CE veniva successivamente integrato dalla direttiva n. 2005/65/CE, relativa al miglioramento della sicurezza dei porti. Dal momento che i suddetti provvedimenti comunitari si riferiscono alle misure poste a tutela e salvaguardia della sicurezza da intendersi quale *security*, si pongono dei problemi di attribuzione di competenza all'interno degli Stati comunitari nella misura in cui tali misure sarebbero di

da quelle di cui al paragrafo 2, alle loro società e agli impianti portuali che ad esse prestano servizi. Il livello globale di sicurezza non dovrebbe essere compromesso da una decisione di questo tipo."

²⁶⁴ P. VIGLIETTA – E. PAPI, *Safety e security: aspetti evolutivi della sicurezza marittima*, *Dir. Trasp.*, 2005, p. 133.

²⁶⁵ In particolare, l'art. 6 del regolamento CE sulla comunicazione di informazioni di sicurezza prima dell'ingresso in un porto di uno Stato membro, rimanda alle informazioni previste dalla Regola 9, par. 2.1 del Codice ISPS, il quale cita le seguenti informazioni: "1. che la nave è in possesso di un valido certificato e del nome dell'autorità che lo ha rilasciato; 2. il livello di sicurezza col quale la nave sta operando; 3 il livello di sicurezza col quale la nave aveva operato in porti precedenti in cui ha effettuato un'attività di interfaccia nave/porto nel periodo specificato al paragrafo 2.3; 4 tutte le misure speciali o supplementari di sicurezza che sono state prese dalla nave in tutti i porti precedenti in cui ha effettuato un'attività di interfaccia nave/porto nel periodo specificato al paragrafo 2.3; 5 che le procedure appropriate per la sicurezza della nave sono state mantenute durante ogni attività da nave a nave nel periodo di tempo specificato al paragrafo 2.3; oppure 6 altre informazioni pratiche connesse alla protezione (ad eccezione dei particolari relativi al piano di sicurezza della nave) tenuto conto delle raccomandazioni della parte B del Codice ISPS. A richiesta del Governo Contraente, la nave o la società confermano, in modo ritenuto accettabile da tale Governo Contraente, le informazioni prescritte dalle disposizioni precedenti."

pertinenza del Ministero dell'Interno, competente in materia di sicurezza interna. Tuttavia, l'esigenza di designare un'unica Autorità quale responsabile del coordinamento e del controllo dell'applicazione delle suddette misure al trasporto marittimo a livello nazionale, induceva l'Italia a individuare tale soggetto nell'Autorità marittima. Ne deriva quindi che, ferma restando la competenza generale in materia di sicurezza marittima in capo all'Autorità marittima, il Ministero dell'Interno si avvale della stretta collaborazione con quest'ultima per l'espletamento dei propri compiti.²⁶⁶

Con l'*ISPS Code*, contenuto negli allegati II e III del Regolamento n. 725/2004/CE, trovano infine regolamentazione alcune figure che svolgono un ruolo determinante nell'ambito del perseguimento degli obiettivi imposti dalla *maritime security*. Si tratta delle figure del *Company security officer (CSO)*, del *Ship security officer (SSO)* e del *Port facility security officer (PFSO)*. Il *Company security officer* o agente di sicurezza della compagnia viene definito all'art. 2 come “la persona designata dalla società per effettuare la valutazione della sicurezza della nave, per elaborare il piano di sicurezza della nave, provvedere alla sua presentazione per approvazione e curarne poi l'attuazione e l'osservanza, e infine per fungere da collegamento con gli agenti di sicurezza dell'impianto portuale e con l'ufficiale di sicurezza della nave”. L'agente di sicurezza provvede anzitutto affinché la valutazione di sicurezza della nave – la quale costituisce a sua volta parte essenziale ed integrante del processo di elaborazione ed aggiornamento del piano di sicurezza della nave – sia effettuata da una persona che abbia le competenze necessarie prescritte (art. 8). L'art. 11 elenca i principali doveri e responsabilità²⁶⁷ che possono essere ricondotti ad un'attività consultiva, esecutiva e di

²⁶⁶ E. PAPI, *Sicurezza della navigazione: profili normativi*, in R. TRANQUILLI-REALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008, p. 392.

²⁶⁷ L'art. 11 paragrafo 2 attribuisce all'agente di sicurezza i doveri e le responsabilità di: “1. prestare consulenza sul livello delle probabili minacce per la nave, sulla base delle valutazioni di sicurezza ed altre informazioni pertinenti; 2. provvedere affinché siano effettuate le valutazioni di sicurezza della nave; 3. occuparsi dell'elaborazione, della presentazione per approvazione, e in seguito dell'attuazione e rispetto del piano di sicurezza della nave; 4. provvedere affinché il piano di sicurezza della nave venga modificato nella misura necessaria per correggerne i difetti e rispettare i requisiti di sicurezza della singola nave; 5. organizzare audit interni e riesami delle attività di sicurezza; 6. organizzare la verifica iniziale da parte dell'amministrazione o dell'organismo di sicurezza riconosciuto, nonché le verifiche successive; 7. provvedere affinché le anomalie e le non conformità individuate durante gli audit interni, i riesami periodici, le ispezioni di sicurezza e le verifiche della conformità siano tempestivamente corrette; 8. potenziare la sensibilizzazione e la vigilanza in materia di sicurezza; 9. assicurare l'addestramento adeguato per il personale responsabile della sicurezza della nave; 10. assicurare comunicazioni e

controllo dell'agente di sicurezza, dai quali si evince che tale figura rappresenta quella su cui gravano i maggiori compiti e responsabilità con riferimento all'attuazione e all'esecuzione della normativa relativa alla *maritime security*.²⁶⁸ In particolare, tra le principali attribuzioni dell'agente di sicurezza vi sono quelle relative alla valutazione di sicurezza della nave e quelle relative alla elaborazione, presentazione ed attuazione del piano di sicurezza della nave.

Il piano di sicurezza della nave viene definito all'art. 2 come “un piano elaborato per assicurare l'applicazione a bordo della nave di misure finalizzate a proteggere le persone a bordo, il carico, le unità di trasporto del carico e le provviste della nave dal rischio che si verifichi un problema di sicurezza”. L'agente di sicurezza della compagnia provvede, appunto, all'elaborazione dello stesso il cui contenuto varia in funzione della nave ma deve, in ogni caso, descrivere con precisione: la struttura organizzativa della sicurezza della nave; le relazioni della nave con la compagnia, con gli impianti portuali, con le altre navi e con le autorità competenti in materia di sicurezza; i sistemi di comunicazione per garantire in modo permanente comunicazioni efficaci a bordo della nave e tra la nave e l'esterno, in particolare gli impianti portuali; le misure di base del livello di sicurezza 1, sia operative che fisiche, permanentemente in atto; le misure supplementari che permettono alla nave di passare immediatamente al livello di sicurezza 2 e, se necessario, al livello di sicurezza 3; le procedure di resoconto ai pertinenti punti di contatto dei Governi Contraenti (art. 9, par. 2, parte B Codice ISPS). Inoltre, il piano di sicurezza ha natura dinamica nella misura in cui prevede delle procedure di riesame o verifica periodica nonché procedure di modifica in base all'esperienza acquisita o in risposta a nuove circostanze al fine di garantire la sua costante efficacia e concreta applicazione nel tempo. Dopo averlo elaborato, l'agente della sicurezza deve garantire che il piano venga sottoposto ad approvazione da parte dell'Amministrazione dello Stato di bandiera – che

cooperazione efficaci tra l'ufficiale di sicurezza della nave e i competenti agenti di sicurezza degli impianti portuali; 11. assicurare la coerenza tra requisiti di sicurezza operativa e requisiti di sicurezza di persone e beni; 12. provvedere affinché, se si ricorre a piani di sicurezza per tipo di nave o per la flotta, il piano per ciascuna nave rifletta accuratamente le informazioni specifiche per ciascuna nave; 13. assicurare l'attuazione e il rispetto delle eventuali disposizioni alternative od equivalenti approvate per una particolare nave o gruppo di navi.”

²⁶⁷ G. SPERA, *Considerazioni in tema di security officer*, in R. TRANQUILLI-REALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008, p. 426.

²⁶⁸ G. SPERA, *Considerazioni in tema di security officer*, in R. TRANQUILLI-REALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008, p. 426.

in Italia è rappresentata dalla Capitaneria di porto nella cui giurisdizione rientra la sede operativa della società di navigazione – ovvero da un organismo di sicurezza riconosciuto. Per quanto riguarda la valutazione di sicurezza della nave, invece, questa non trova una specifica definizione all'interno del Codice ISPS, tuttavia, questo ne elenca dettagliatamente su quali elementi debba vertere: 1. sicurezza fisica; 2. integrità strutturale; 3. sistemi di protezione individuale; 4. procedure generali; 5. sistemi di radio e telecomunicazioni, compresi reti e sistemi informatici; 6. altri elementi che, se danneggiati o utilizzati per osservazioni illecite, possono rappresentare un rischio per le persone, i beni o le operazioni a bordo della nave o all'interno dell'impianto portuale (art. 8, paragrafo 3, parte B).

Lo *Ship security officer* o ufficiale di sicurezza della nave si affianca alla figura dell'agente, risponde al Comandante ed è designato dalla società come responsabile della sicurezza della nave, e in particolare dell'attuazione e del rispetto del piano di sicurezza della nave, e come collegamento con l'agente di sicurezza della società e con l'agente di sicurezza dell'impianto portuale. (art. 2, par. 1, parte A). Diversamente dall'agente che può svolgere il proprio ruolo per una o più navi, l'ufficiale può essere designato per una nave soltanto, sulla quale sarà necessaria la sua presenza a bordo. L'ufficiale svolge prevalentemente attività di controllo cui si affianca un'attività di tipo propositiva.²⁶⁹

Infine, per quanto riguarda la figura del *Port facility security officer* o agente di sicurezza dell'impianto portuale, questi è la *“persona designata come responsabile dell'elaborazione, attuazione, riesame e rispetto del piano di sicurezza dell'impianto portuale e come collegamento con gli ufficiali di sicurezza delle navi e con gli agenti di*

²⁶⁹ L'art. 12, par. 2, elenca, in particolare, tra i doveri e le responsabilità facenti capo all'ufficiale di sicurezza quelli di: “1. svolgere regolari ispezioni di sicurezza della nave per verificare l'osservanza costante delle misure di sicurezza necessarie; 2. garantire osservanza e supervisione dell'attuazione del piano di sicurezza della nave, comprese eventuali modifiche del piano; 3. coordinare gli aspetti di sicurezza della movimentazione del carico e delle provviste di bordo con il restante personale della nave e con i competenti agenti di sicurezza degli impianti portuali; 4. proporre le modifiche al piano di sicurezza della nave; 5. comunicare all'agente di sicurezza della società le eventuali anomalie e non conformità individuate durante gli audit interni, i riesami periodici, le ispezioni di sicurezza e le verifiche della conformità ed attuare eventuali azioni correttive; 6. potenziare la sensibilizzazione e la vigilanza a bordo in materia di sicurezza; 7. assicurare l'addestramento adeguato per il personale responsabile della sicurezza della nave, nella misura opportuna; 8. comunicare tutti i incidenti di sicurezza; 9. coordinare l'attuazione del piano di sicurezza della nave con l'agente di sicurezza della società e del competente agente di sicurezza dell'impianto portuale; 10. assicurare l'adeguato impiego, collaudo, calibratura e manutenzione delle attrezzature di sicurezza eventualmente presenti.”

sicurezza della società” (art. 2). Le funzioni che vengono attribuite all’agente di sicurezza dell’impianto portuale sono di carattere esecutivo e di controllo;²⁷⁰ in particolare, ricopre un ruolo fondamentale rispetto al piano di sicurezza dell’impianto portuale di cui ne assicura l’elaborazione, l’attuazione e le opportune modifiche. Oltre ad elaborare il piano in questione e a garantirne l’attuazione, l’agente provvede ad un’ispezione iniziale globale dell’impianto portuale, nonché a successivi controlli periodici al fine di assicurare che le misure contenute nel piano – atte a prevenire l’introduzione di armi e sostanze illecite, ad impedire l’accesso a persone non autorizzate a garantire la sicurezza del carico e delle attrezzature necessarie per la sua movimentazione – vengano costantemente osservate.²⁷¹

Tutte e tre le figure sopra descritte devono possedere un’adeguata formazione in materia di *maritime security*, tanto che l’IMO nel 2003 ha predisposto dei corsi utili ai fini della loro preparazione e conoscenza dei rispettivi compiti e responsabilità.

²⁷⁰ In particolare, l’art. 17 del Codice ISPS elenca tra i doveri e le responsabilità dell’agente di sicurezza dell’impianto portuale: “1. svolgere un’ispezione iniziale globale dell’impianto portuale, tenendo conto della pertinente valutazione di sicurezza; 2. assicurare l’elaborazione e il rispetto del piano di sicurezza dell’impianto portuale; 3. attuare il piano di sicurezza dell’impianto portuale e svolgere le pertinenti esercitazioni; 4. effettuare regolari ispezioni di sicurezza dell’impianto portuale per assicurare la continua osservanza di adeguate misure di sicurezza; 5. raccomandare ed inserire le eventuali modifiche da apportare al piano di sicurezza dell’impianto portuale, per correggere i difetti ed aggiornare il piano per tenere conto dei pertinenti cambiamenti all’interno dell’impianto portuale; 6. potenziare la sensibilizzazione in materia di sicurezza e la vigilanza del personale dell’impianto portuale; 7. assicurare l’addestramento adeguato per il personale responsabile della sicurezza dell’impianto portuale; 8. riferire alle autorità competenti e conservare la documentazione degli episodi che minacciano la sicurezza dell’impianto portuale; 9. coordinare l’attuazione del piano di sicurezza dell’impianto portuale con l’agente di sicurezza della società e l’agente di sicurezza della nave competenti; 10. agire in coordinazione con i servizi di sicurezza con le modalità opportune; 11. assicurare il rispetto delle norme relative al personale responsabile della sicurezza dell’impianto portuale; 12. assicurare l’adeguato utilizzo, collaudo, calibratura e manutenzione delle attrezzature di sicurezza eventualmente presenti; 13. su richiesta, assistere gli addetti alla sicurezza delle navi nella verifica dell’identità di coloro che intendono essere ammessi a bordo.”

²⁷¹ M. BRIGNARDELLO, *Le infrastrutture portuali nell’ambito della normativa comunitaria in materia di sicurezza*, in E. TURCO BULGHERINI e F. SALERNO (a cura di), *Infrastrutture e navigazione: nuovi profili della sicurezza marittima e aerea* (Convegno di studio. Napoli 25-26 gennaio 2013), Roma, 2013, p. 67.

2.2.3. La disciplina a livello nazionale.

Il quadro normativo sopra delineato con riferimento alla *maritime security* è infine integrato sul piano nazionale da una serie di provvedimenti normativi e da circolari esplicative.

In particolare, il D.M. 29 novembre 2002 istituiva il Comitato interministeriale per la sicurezza marittima e dei porti (CISM) con il compito di avanzare delle proposte sulle materie di propria competenza sulla base di quanto disciplinato a livello internazionale e di elaborare il Programma nazionale di sicurezza marittima contro il verificarsi di eventuali azioni illecite intenzionali. Il suddetto Programma, approvato dal CISM in data 26 aprile 2007, rappresenta lo strumento operativo e normativo attraverso il quale si è data attuazione in Italia ai contenuti della disciplina comunitaria in materia di *maritime security*.

Il D.M. 18 giugno 2004 attribuiva, invece, al Corpo delle Capitanerie di porto funzioni in materia di sicurezza marittima nonché quelle di Autorità competente per la sicurezza marittima e di Punto di contatto per la sicurezza marittima.²⁷²

In generale, nel nuovo quadro delle responsabilità in materia di sicurezza portuale, così come disegnato dal d.lgs. n. 203/2007, al Ministero dell'Interno è attribuita competenza generale in materia di pubblica sicurezza, al Comitato Interministeriale di Sicurezza Marittima il compito di elaborare il Programma nazionale di sicurezza contro gli eventuali atti illeciti nel settore del trasporto marittimo, il Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto coordina l'adozione delle misure di sicurezza, sorveglia l'attuazione e ne assicura l'applicazione, la Conferenza dei servizi per la sicurezza portuale, adotta la valutazione di sicurezza e fornisce consulenza pratica per l'implementazione delle misure di sicurezza.²⁷³

Il testo normativo contenuto nel d.lgs. n. 203/2007, viene tuttavia criticato in quanto carente di precisione e chiarezza con riferimento alle modalità ed ai mezzi necessari per raggiungere l'obiettivo che la normativa, a livello europeo, si prefigge, vale a dire, dotare

²⁷² L'art. 1 del D.M. 18 giugno 2004 recita espressamente che: *"I compiti in materia di sicurezza marittima di cui al capitolo XI-2 ed al codice ISPS, nonché quelli dell'Autorità competente per la sicurezza marittima e del Punto di contatto per la sicurezza marittima di cui al Regolamento (CE) n. 725/2004, sono assolti dal Corpo della Capitaneria di Porto, nelle forme e nei limiti indicati in premessa"*.

²⁷³ Artt. 5, 6, 7 e 8 del d.lgs. n. 203/2007.

i porti europei di un sistema globale di gestione della *security* che permetta di garantire un adeguato livello di sicurezza.²⁷⁴

Tuttavia, nonostante la normativa a livello nazionale affermi la competenza degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di sicurezza della navigazione marittima, il massiccio intervento a livello comunitario ha comunque fatto sorgere delle perplessità con riferimento al raccordo di competenze tra organi comunitari e statali e alla distribuzione di competenze all'interno dello Stato medesimo.²⁷⁵

2.2.4. I sistemi di controllo e monitoraggio del traffico marittimo.

Al fine di implementare la sicurezza marittima dal punto di vista delle *safety*, della *security* nonché dello sviluppo sostenibile, si è avvertita la necessità di introdurre sistemi e strumenti di controllo e di monitoraggio del traffico marittimo negli stretti e nelle aree di accesso a i porti.

Inizialmente, nell'intento di evitare possibili collisioni con altri veicoli o altri ostacoli, venivano installati, prima nell'ambito della navigazione aerea e poi anche nell'ambito di quella marittima, sistemi di ausilio della condotta del mezzo ubicati a terra.

L'evoluzione della tecnica faceva sì che, successivamente, venissero introdotti sistemi di ausilio alla navigazione caratterizzati da apparati installati a bordo del mezzo tali da consentire al comando di bordo di interagire con la realtà esterna e di avere una percezione autonoma della realtà esterna rispetto a quella che poteva venirgli fornita sino a quel momento da un centro di coordinamento esterno.²⁷⁶

Una recente definizione di sistemi di monitoraggio e controllo del traffico marittimo è, invece, contenuta nel d.lgs. 19 agosto 2005, n. 196, di attuazione della Direttiva 2002/59/CE relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio e informazione sul traffico navale, come modificato dal d.lgs. 16 febbraio 2011, n. 18.

²⁷⁴ A. XERRI, *La security nei porti alla luce della recente normativa comunitaria ed interna*, in U. LA TORRE, A. L. M. SIA (a cura di), *La sicurezza nel trasporto e nelle infrastrutture della navigazione marittima ed aerea*, Soveria Mannelli (CZ), 2011, p. 261.

²⁷⁵ P. VIGLIETTA – E. PAPI, *Safety e security: aspetti evolutivi della sicurezza marittima*, *Dir. Trasp.*, 2005, p. 138.

²⁷⁶ M. M. COMENALE PINTO, G. SPERA, *Profili giuridici dell'Automatic Identification System (AIS)*, in R. TRANQUILLI-REALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008, p. 53.

L'art. 2 definisce, appunto, il monitoraggio e controllo del traffico marittimo, quale *“funzione di raccolta e di scambio di informazioni sul traffico marittimo, svolta in via esclusiva dalle autorità competenti, come regolamentata dal presente decreto e finalizzata ad incrementare la sicurezza e l'efficienza del traffico, migliorare la capacità di risposta nelle attività di ricerca e soccorso alla vita umana in mare, in caso di eventi, incidenti o situazioni potenzialmente pericolose, ed a contribuire ad una più efficace prevenzione e localizzazione degli inquinamenti causati dalle navi, nonché al monitoraggio e controllo delle attività legate allo sfruttamento delle risorse ittiche”*.

Da un'esigenza di evitare urti o collisioni tra i mezzi di trasporto si passa dunque alla necessità di prevenire non solo possibili rischi di incidenti o pericoli per la vita umana ma anche di salvaguardare l'ambiente marino.²⁷⁷

Nell'ambito degli strumenti di monitoraggio e di controllo del traffico marino, si inseriscono il *Vassl Traffic Services* (VTS) e l'*Automatic Identification System* (AIS).

Con Risoluzione A. 857 (20) del 27 novembre 1997, *Guidelines for vassel traffic services*, l'IMO provvedeva a fornire una definizione di VTS quale *“qualsiasi servizio gestito da una competente autorità per migliorare la sicurezza e l'efficacia del traffico e proteggere l'ambiente attraverso la scambio di informazioni”*.²⁷⁸ In particolare, il paragrafo 2.3 dell'Annesso 1 alla Risoluzione, distingue le tre tipologie di servizi resi dal VTS, vale a dire il servizio di informazioni, il servizio di assistenza alla navigazione ed il servizio di organizzazione del traffico. Il servizio di informazioni consiste nella trasmissione delle stesse le quali, però, possono riguardare non soltanto la situazione del traffico marittimo ma anche qualsiasi altro fattore suscettibile di influire sul transito della nave (es. condizioni meteorologiche); il servizio di assistenza alla navigazione si fa particolarmente importante in caso di navigazione difficile, condizioni meteorologiche avverse o in caso

²⁷⁷ G. VERMIGLIO, *Sicurezza: safety, security e sviluppo sostenibile*, in R. TRANQUILLI-REALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008, p. 145; S. BEVILACQUA, *Normativa interna, comunitaria ed internazionale intema di sversamento o trattamento di rifiuti idrocarburici provenienti da navi*, in Riv. dir. econ. trasp. amb., V/2007, www.giureta.unipa.it; S. BEVILACQUA, *Il sistema comunitario di monitoraggio del traffico marittimo e la movimentazione delle merci pericolose e inquinanti*, in U. LA TORRE, A. L. M. SIA (a cura di), *La sicurezza nel trasporto e nelle infrastrutture della navigazione marittima ed aerea*, Soveria Mannelli (CZ), 2011, p. 85; M. CARBONE, *Diritto internazionale e protezione dell'ambiente marino: sviluppi e prospettive*, Dir. Marit., 2001, p. 956.

²⁷⁸ A Risoluzione adottata dall'IMO definisce il VTS come *“a service implemented by a Competent Authority, designed to improve the safety and efficiency of vessel traffic and to protect the environment. The service should have the capability to interact with the traffic and to respond to traffic situations developing in the VTS area”*.

di difetti o carenza ed è reso su richiesta della nave o dal Centro VTS, se ritenuto necessario; infine, il servizio di organizzazione del traffico riguarda la gestione operativa dello stesso e la pianificazione dei movimenti della nave allo scopo di evitare la congestione o altre situazioni di pericolo, particolarmente importante nei casi di alta densità del traffico o di movimentazioni di trasporti speciali.²⁷⁹

Orbene, dopo aver invitato i Governi a tener conto delle linee guida per il VTS nella pianificazione, implementazione e gestione dei servizi del traffico aereo²⁸⁰ e, dopo aver descritto i vantaggi che derivano dal monitoraggio e dall'identificazione della nave²⁸¹, l'Annesso 2 impone all'Autorità di dotarsi di personale sufficiente, adeguatamente qualificato, opportunamente addestrato ed in grado di eseguire compiti richiesti.²⁸²

Coerentemente, anche la Convenzione impone al Capitolo V relativo alla sicurezza della navigazione, Regola 14 che *“I Governi contraenti si impegnano a disporre per l'impianto o la manutenzione di quegli aiuti alla navigazione, inclusi radiofari ed apparecchi elettronici che a loro parere il volume del traffico giustifica e l'entità del pericolo richiede, e convengono ugualmente di dare disposizioni perché le informazioni relative a questi aiuti siano portate a conoscenza di tutti gli interessati”*.

²⁷⁹ Il paragrafo 2.3 dell'Annesso 1 della Risoluzione in oggetto prevede testualmente che: *“The following guidance concerning the services that are rendered by a VTS should be taken into account: 2.3.1 The information service is provided by broadcasting information at fixed times and intervals or when deemed necessary by the VTS or at the request of a vessel, and may include for example reports on the position, identity and intentions of other traffic; waterway conditions; weather; hazards; or any other factors that may influence the vessel's transit. 2.3.2 The navigational assistance service is especially important in difficult navigational or meteorological circumstances or in case of defects or deficiencies. This service is normally rendered at the request of a vessel or by the VTS when deemed necessary. 2.3.3 The traffic organization service concerns the operational management of traffic and the forward planning of vessel movements to prevent congestion and dangerous situations, and is particularly relevant in times of high traffic density or when the movement of special transports may effect the flow of other traffic. The service may also include establishing and operating a system of traffic clearances or VTS sailing plans or both in relation to priority of movements, allocation of space, mandatory reporting of movements in the VTS area, routes to be followed, speed limits to be observed or other appropriate measures which are considered necessary by the VTS authority.”*

²⁸⁰ Il Preambolo all'Annesso 1 raccomanda al paragrafo 2: *“Contracting Governments should take account of these Guidelines when planning, implementing and operating vessel traffic services.”*

²⁸¹ Tra gli obiettivi, la Risoluzione indica i vantaggi del VTS *“The benefits of implementing a VTS are that it allows identification and monitoring of vessels, strategic planning of vessel movements and provision of navigational information and assistance. It can also assist in prevention of pollution and co-ordination of pollution response.”*

²⁸² Il Preambolo dell'Annesso 2, *Guidelines on recruitment, qualifications and training of VTS operators*, così esordisce: *“These Guidelines elaborate specifically on 2.2.2.8 of Annex 1, which requires the VTS authority to be provided with sufficient staff, appropriately qualified, suitably trained and capable of performing the tasks required, taking into consideration the type and level of services to be provided in conformity with the current IMO Guidelines on the subject.”*

Anche il legislatore comunitario interveniva sulle misure ritenute necessarie ad evitare le situazioni che potrebbero provocare incidenti e a ridurre i danni qualora questi si verificassero. A tal fine, elaborava delle condizioni minime da osservare da parte della navi che entrano o escono dai porti della Comunità nell'ambito della Direttiva del Consiglio del 13 settembre 1993, n. 93/75/CEE, relativa alle condizioni minime necessarie per le navi dirette a porti marittimi della Comunità o che ne escono e che trasportano merci pericolose o inquinanti. L'art. 5, par. 5 della Direttiva in questione prevede espressamente che *“le navi che entrano in un porto situato in uno Stato membro o che ne escono, in conformità delle normative nazionali di tale Stato si avvalgono dei servizi locali di assistenza al traffico marittimo (VTS), laddove essi siano disponibili”*. Tuttavia, l'inciso *“laddove essi siano disponibili”* implica l'assenza dell'obbligatorietà di tale disposizione nei confronti degli Stati membri.²⁸³ La lacuna veniva quindi colmata con la successiva Direttiva n. 2002/59/CE²⁸⁴ il quale definiva il servizio di assistenza al traffico marittimo come *“il servizio finalizzato a migliorare la sicurezza e l'efficienza del traffico marittimo e a tutelare l'ambiente, in grado di interagire con il traffico e di rispondere alle condizioni di traffico che si verificano nell'area coperta dal VTS”*.

²⁸³ C. RUSSO, *VTS, AIS e altri sistemi di monitoraggio del traffico marittimo*, Riv. dir. econ., tras. e amb., IX/2011, www.giureta.unipa.it.

²⁸⁴ Fin dal 6° considerando la Direttiva 2002/59/CE prevede che *“Sono stati inoltre istituiti servizi di assistenza al traffico marittimo (VTS) e sistemi di organizzazione del traffico che svolgono un'importante funzione ai fini della prevenzione degli incidenti e dell'inquinamento in talune zone marittime pericolose per la navigazione o nelle quali il traffico è particolarmente intenso. È necessario che le navi utilizzino i servizi di assistenza al traffico e osservino le norme applicabili ai sistemi di organizzazione del traffico approvati dall'IMO.”* È l'art. 8, tuttavia, ad imporre agli Stati membri di provvedere al *“Monitoraggio dell'adesione ai servizi di assistenza al traffico marittimo da parte delle navi Gli Stati membri provvedono al monitoraggio e adottano tutte le misure necessarie e appropriate per assicurare che: a) le navi che entrano nell'area in cui si applica un VTS utilizzato da uno o più Stati, fra cui almeno uno Stato membro, nelle loro acque territoriali e basato sulle linee guida elaborate dall'IMO partecipino alle regole di detto VTS e le rispettino; b) le navi battenti bandiera di uno Stato membro o quelle dirette verso un porto di uno Stato membro che entrano nell'area in cui si applica siffatto VTS, al di fuori delle acque territoriali di uno Stato membro e in base alle linee guida elaborate dall'IMO, rispettino le regole di detto VTS; c) le navi battenti bandiera di un paese terzo e non dirette verso un porto di uno Stato membro che entrano nell'area coperta da un VTS al di fuori delle acque territoriali di uno Stato membro si attengano, per quanto possibile, alle regole di detto VTS. Gli Stati membri dovrebbero rapportare allo Stato di bandiera pertinente qualsiasi palese violazione grave di dette regole nell'area coperta da siffatto VTS.”*

A livello nazionale, infine, il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, relativo al Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59, assegnava allo Stato le funzioni in materia di costituzione e gestione del sistema del traffico marittimo denominato VTS.

La legge 7 marzo 2001, n. 51 contenente le disposizioni per la prevenzione dell'inquinamento derivante dal trasporto marittimo di idrocarburi e per il controllo del traffico marittimo, assegnava, a sua volta, al Ministero dei trasporti e della navigazione, di concerto con il Ministero dell'ambiente, il compito di fissare, con propri decreti, le disposizioni attuative del sistema di controllo del traffico marittimo *Vessel Traffic Services* (VTS) assicurandone la gestione operativa attraverso le strutture centrali e periferiche del Ministero.

Conseguentemente, con D.M. del 28 gennaio 2004²⁸⁵, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti dettava le disposizioni attuative del sistema VTS affidandone la gestione operativa, a livello centrale, al Corpo delle Capitanerie di porto-Guardia costiera e, a livello periferico, dagli uffici marittimi, sedi di Centro VTS come determinato dal Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto (art. 4).

Con il d.lgs. n. 196/2005, cui sopra si è accennato, veniva originariamente attribuito all'autorità marittima il compito di provvedere al monitoraggio del traffico navale, successivamente²⁸⁶ sostituita dall'Autorità VTS²⁸⁷ nell'espletamento delle attività di vigilanza sull'adesione ai servizi di assistenza al traffico marittimo da parte delle navi di adozione, secondo le procedure operative previste nel locale regolamento VTS, delle misure necessarie e appropriate per assicurare che: a) le navi soggette al VTS nell'ambito del mare territoriale ne rispettino i relativi obblighi; b) le navi soggette al VTS battenti bandiera di uno Stato membro al di fuori del mare territoriale ne rispettino i relativi obblighi; c) le navi soggette al VTS battenti bandiera di un Paese terzo al di fuori del mare territoriale si attengano ai relativi obblighi, per quanto ragionevole e prudente, comunicando allo Stato di bandiera ogni eventuale violazione (art. 8).

Il *Vessel Traffic Service* è integrato dall'*Automatic Identification System* (AIS), un sistema di identificazione automatica la cui regolamentazione è contenuta nella

²⁸⁵ Vedi G.U. 6 febbraio 2004, n. 30.

²⁸⁶ Il d.lgs. 19 agosto 2005, n. 196, di attuazione della Direttiva 2002/59/CE relativa all'istituzione di un sistema comunitario di monitoraggio e informazione sul traffico navale è stato successivamente modificato dal d.lgs. 16 febbraio 2011, n. 18.

²⁸⁷ Definita dall'art. 1 del D.M. 28 gennaio 2004 come "*l'Autorità che gestisce il VTS e provvede all'effettiva erogazione dei servizi*".

Risoluzione A.912 (22), *Guidelines for the onboard operational use of shipborne automatic identification system (AIS)*, adottata il 25 gennaio 2002 nell'ambito della XXII Assemblea dell'IMO.²⁸⁸

Sul piano comunitario, la Direttiva 2002/59/CE sopracitata, prevede altresì che ogni nave che faccia scalo in un porto di uno Stato membro sia dotata di un AIS rispondente alle norme di funzionamento definite dall'IMO e che, le navi dotate dell'AIS, lo mantengono sempre in funzione, tranne nei casi in cui accordi, regole o norme internazionali prevedano la protezione delle informazioni sulla navigazione (art. 9).

Il legislatore italiano, infine, sempre con d.lgs. 19 agosto 2005, n. 196, definiva il sistema di identificazione automatica AIS quale “*sistema di identificazione delle navi rispondente alle norme di funzionamento definite dall'IMO*”. Recependo quanto previsto a livello internazionale e comunitario, il d.lgs. n. 196/2005 prevede come obbligatoria la presenza dell'impianto AIS a bordo delle navi passeggeri e da carico di stazza lorda superiore a trecento tonnellate, se impegnate in viaggi internazionali, e di stazza lorda superiore a cinquecento tonnellate, se impegnate in servizi di cabotaggio; in ogni caso, l'obbligo in questione è previsto per le navi costruite a partire dal 10 luglio 2002 (Allegato II, *Obblighi riguardanti le apparecchiature di bordo*). Inoltre, il d.lgs. 196/2005 regola altresì, all'art. 25, l'ipotesi di inosservanza dell'art. 6 relativo all'impiego dei sistemi di identificazione automatica da parte del comandante della nave, del proprietario, del rappresentante legale della compagnia o dell'armatore, punendoli con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro milletrentatre a euro seimilacentonovantasette, maggiorata, nei confronti dell'armatore, dell'importo di 2,58 euro per ogni tonnellata di stazza lorda della nave.

Degna di nota è, infine, la considerazione per cui progressivamente ci si rese conto che gli strumenti di monitoraggio e di informazione potevano avere una qualche utilità anche con riferimento alle azioni di natura illecita, come nell'ambito della lotta contro la pirateria o di altre attività illecite contro il carico ancora oggi diffuse nell'area asiatica e africana. Tuttavia, può anche accadere che, al contrario, l'AIS venga utilizzato a

²⁸⁸ Nell'elencare gli obiettivi dell'AIS, la risoluzione IMO richiama la regola 19 della Convenzione SOLAS la quale prevede che l'AIS scambi i dati da nave a nave e con i servizi di terra “*SOLAS regulation V/19 requires that AIS exchange data ship-to-ship and with shore-based facilities*” e ha reso obbligatorio il sistema AIS sulle unità navali con determinate caratteristiche di dimensione e tipo (navi di 300 tonnellate di stazza lorda adibite a viaggi internazionali; navi da carico di 500 tonnellate di stazza lorda che non effettuano viaggi internazionali e navi passeggeri, indipendentemente dalle dimensioni).

vantaggio proprio di quei soggetti intenzionati a porre in essere attività illecite nella misura in cui, trattandosi di un sistema aperto, i dati trasmessi sono contemporaneamente conoscibili all'interno di una certa area da parte di tutti coloro i quali dispongano di apparecchi ricevitori idonei.²⁸⁹

2.2.5. La pirateria.

La pirateria, tutt'oggi, non è solo un'immagine romantica di vecchi romanzi e film ma permane un problema irrisolto che coinvolge la sicurezza dei commerci marittimi internazionali e che ha assunto un livello di pericolo sulla sicurezza e stabilità commerciale internazionale tale da dare origine ad una preoccupante instabilità anche da un punto di vista politico.

L'ambiente è l'elemento che maggiormente connota il fenomeno della pirateria rispetto qualsiasi altra azione che possa aver luogo sulla terra ferma; ed infatti, per qualsiasi azione di pirateria si rende necessario l'utilizzo di imbarcazioni per costringere l'equipaggio ad un abbordaggio, vale a dire l'accostamento di due mezzi per un spostamento forzato di persone e merci da una imbarcazione all'altra.

Le imbarcazioni utilizzate dai pirati si caratterizzano per essere piccole, leggere e veloci, facili da manovrare, utili a raggiungere mercantili grandi, ingombranti e lenti, e ideali per poi scomparire o essere nascoste.

Quanto alla definizione di pirateria, manca tutt'oggi una definizione chiara e specifica del fenomeno, riscontrandosi piuttosto la sussistenza di una molteplicità di definizioni che variano a seconda del contesto in cui il problema si pone.²⁹⁰

Come sempre accade, anche per quanto concerne la disciplina relativa alla pirateria, occorre in primo luogo fare riferimento alle fonti di livello internazionale che, a partire dalla metà del 1800 hanno iniziato ad introdurre misure di contrasto al fenomeno.

²⁸⁹ M. M. COMENALE PINTO, G. Spera, *Profili giuridici dell'Automatic Identification System (AIS)*, in R. TRANQUILLI-REALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008, p. 62.

²⁹⁰ A. DANI, *Pirateria: fenomeno antico e problemi recenti*, in U. LA TORRE, A. L. M. SIA (a cura di), *La sicurezza nel trasporto e nelle infrastrutture della navigazione marittima ed aerea*, Soveria Mannelli (CZ), 2011, p. 100.

La storia della pirateria, infatti, ha radici profondissime, tanto da potersi affermare che esiste da quando esiste il commercio fluviale- marittimo, ed il contrasto a detto fenomeno è sempre stato presente nelle varie epoche fino ad oggi. Uno degli interventi contro la pirateria più risalenti nella storia romana è quello realizzato da Giulio Cesare il quale, da giovane fu rapito dai pirati e liberato solo dopo il pagamento di una ingentissima somma di denaro; Cesare, tornato a casa, organizzò una flotta punitiva che catturò e crocifisse i propri rapitori.²⁹¹

Con la Dichiarazione sul diritto marittimo europeo in tempo di guerra sottoscritta a Parigi nel 1856 al termine della guerra di Crimea da parte di alcuni Stati, veniva definitivamente abolita la “guerra di corsa”, un fenomeno analogo a quello della pirateria ma “legalizzato” dagli stessi governi nazionali.

La Convenzione di Ginevra del 1958²⁹² concernente l’alto mare, imponeva agli Stati a “*cooperare, nei limiti del possibile, alla repressione della pirateria sia in alto mare sia in altri posti privi di giurisdizione*” (art. 14) provvedendo altresì a fornire una definizione di atto di pirateria quale “1. *ogni atto di violenza illegittimo di detenzione e ogni predesteria commessi dall’equipaggio o dai passeggeri d’una nave o d’un aeromobile privati, a scopo personale, e a danno: a. in alto mare, di un’altra nave, altro aeromobile, o di persone o beni a bordo di questi; b. in luoghi non sottoposti alla giurisdizione di uno Stato, d’una nave, o di un aeromobile, o di persone o beni; 2. La partecipazione volontaria all’impiego d’una nave o d’un aeromobile, svolta con piena conoscenza dei fatti che conferiscono a detta nave o detto aeromobile l’attributo di pirata. 3. L’istigazione a commettere gli atti definiti ai numeri 1 e 2 come anche la facilitazione intenzionale degli stessi*” (art. 15).

La Convenzione di Montego Bay del 1982 delle Nazioni Unite sui diritti del mare (UNCLOS),²⁹³ la quale ribadiva l’obbligo di collaborazione tra gli Stati alla repressione della pirateria di cui forniva una definizione sulla falsa riga di quella sopra riportata.²⁹⁴

²⁹¹ PLUTARCO, *Vite parallele. Alessandro e Cesare*, Roma, 2008; SVETONIO, *Vita dei Cesari*, Milano, 2004.

²⁹² Ratificata in Italia con legge 8 dicembre 1961, n. 1658.

²⁹³ Ratificata in Italia con legge 2 dicembre 1994, n. 689.

²⁹⁴ L’art. 101 della Convenzione di Montego Bay definisce la pirateria come “*Si intende per pirateria uno qualsiasi degli atti seguenti: a) ogni atto illecito di violenza o di sequestro, o ogni atto di rapina, commesso a fini privati dall’equipaggio o dai passeggeri di una nave o di un aeromobile privati, e rivolti: i) nell’alto mare, contro un’altra nave o aeromobile o contro persone o beni da essi trasportati; ii) contro una nave o un aeromobile, oppure contro persone e beni, in un luogo che si trovi fuori della giurisdizione di qualunque Stato; b) ogni atto di partecipazione volontaria alle attività di una nave o di un aeromobile, commesso*

Laddove i presupposti contenuti nella definizione di pirateria si concretizzino, allora la pirateria è da considerarsi *crimen juris gentium* tale da fondare un'ipotesi di giurisdizione universale per cui “[...] ogni Stato può sequestrare una nave o aeromobile pirata o una nave o aeromobile catturati con atti di pirateria e tenuti sotto il controllo dei pirati; può arrestare le persone a bordo e requisirne i beni [...]” (art. 105).²⁹⁵

I principi contenuti della Convenzione di Montego Bay furono ciò nondimeno messi in crisi a seguito del dirottamento della nave Achille Lauro. In questo contesto si inserisce la *Convenzione per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione* del 1988 (cd. *SUA Convention*); di quest'ultima già si è avuto modo di parlare, pertanto, ci si limita in questa sede a riferire che, tra le lacune cui provvede a colmare, estende la definizione di pirateria²⁹⁶ “all’attacco ad una nave ad opera di soggetti non provenienti da un'altra nave, bensì già a bordo della nave attaccata”²⁹⁷, così come accadeva nel caso della nave Achille Lauro.

Tanto la Convenzione di Ginevra quanto la Convenzione di Montego Bay fanno riferimento ai “fini privati” con cui l’atto illecito viene commesso. L’espressione può

nella consapevolezza di fatti tali da rendere i suddetti mezzi nave o aeromobile pirata; c) ogni azione che sia di incitamento o di facilitazione intenzionale a commettere gli atti descritti alle lettere a) o b).”

²⁹⁵ A. DANI, *Pirateria: fenomeno antico e problemi recenti*, cit., p. 101; M. BRIGNARDELLO, *Atti di violenza in mare e sicurezza della navigazione*, in U. LA TORRE, A. L. M. SIA (a cura di), *La sicurezza nel trasporto e nelle infrastrutture della navigazione marittima ed aerea*, Soveria Mannelli (CZ), 2011, p. 63.

²⁹⁶ Secondo l’art. 3 della Convenzione di Roma “commette un’infrazione penale chiunque illecitamente ed intenzionalmente: a) si impossessa di una nave o esercita il controllo su di essa mediante violenza o minaccia di violenza; oppure b) compie un atto di violenza nei confronti di una persona che si trova a bordo di una nave, se questo atto è idoneo a compromettere la sicurezza della navigazione della nave; oppure c) distrugge una nave o causa a una nave o al suo carico dei danni tali da compromettere la sicurezza della navigazione della nave oppure d) colloca o fa collocare su una nave, con qualsiasi mezzo, un dispositivo o una sostanza atta a distruggere la nave o a causare ad essa o al suo carico dei danni tali da compromettere la sicurezza della navigazione; oppure e) distrugge o danneggia gravemente installazioni o servizi di navigazione marittima o ne perturba gravemente il funzionamento, se uno di questi atti è idoneo a compromettere la sicurezza di una nave; oppure f) comunica un’informazione che sa essere falsa e, in questo modo, compromette la sicurezza della navigazione di una nave; oppure g) ferisce o uccide una persona qualsiasi, allorché questi fatti presentano una connessione con una delle infrazioni previste ai capoversi da a) ad f), tanto se tale infrazione sia stata commessa quanto se sia stata tentata. — 2. Commette ugualmente un’infrazione penale chiunque: a) tenta di commettere una delle infrazioni previste al paragrafo 1; oppure b) incita un’altra persona a commettere una delle infrazioni previste al paragrafo 1, se l’infrazione è effettivamente commessa, o si rende complice in qualsiasi altro modo della persona che commette una tale infrazione; oppure c) minaccia di commettere una qualunque delle infrazioni previste ai capoversi b), c) ed e) del paragrafo 1, se questa minaccia è tale da compromettere la sicurezza della navigazione della nave in questione, indipendentemente dal fatto che tale minaccia sia collegata, secondo la legislazione nazionale, ad una condizione volta a costringere una persona fisica o giuridica a compiere o ad omettere un atto qualsiasi”.

²⁹⁷ G. COCCO, *Dal pirata hostis humanis generis alla pirateria contemporanea. Verso un diritto penale universale?*, *Riv. It. dir. e proc. pen.*, 2012, p. 409.

essere interpretata più o meno estensivamente facendola coincidere o meno con il mero scopo lucrativo o *animus furandi*, ma quel che è maggiormente controverso in dottrina è se il fine privato possa includere o meno gli atti di natura terroristica, anche se pare doversi propendere per l'esclusione di questi ultimi, compiuti per fini politici strettamente intesi.²⁹⁸

Nell'ordinamento italiano, la definizione di pirateria è contenuta agli artt. 1135 (Pirateria)²⁹⁹ e 1136 (Nave sospetta di pirateria o c.d. pirateria presunta)³⁰⁰. Elemento caratterizzante la disciplina è rappresentato proprio dall'*animus furandi* ai danni di altra nave o del relativo carico, essendo il reato di pirateria integrato a condizione che sussista la depredazione o, comunque, lo scopo di depredazione. Come tale, la suddetta definizione risulta più ristretta rispetto a quella accolta a livello internazionale, nella misura in cui, quest'ultima, ritiene sufficiente ad integrare la fattispecie eri atti di violenza o detenzioni commessi per fini privati; tuttavia, la disciplina codicistica può ritenersi, al contempo, più ampia perché considera atti di pirateria anche quelli commessi in acque territoriali.³⁰¹

Al giorno d'oggi la lotta alla pirateria ha dei costi di gran lunga superiori rispetto ai danni provocati dalla stessa, tanto da portare le compagnie di navigazioni a stipulare delle assicurazioni piuttosto che affrontare un problema economicamente non sostenibile. D'altra parte, il nostro stesso codice ne prevede la copertura assicurativa all'art. 521.

Una vicenda mondiale a noi cara, che evidenzia il problema della sicurezza nei trasporti marittimi è la controversia internazionale che trae origine dall'arresto, da parte della polizia indiana di due fucilieri della marina italiana (marò), accusati di aver ucciso due

²⁹⁸ M. GRIMALDI, *Il fenomeno del terrorismo: riflessi sul trasporto marittimo*, *Dir. Marit.*, 2003, p. 1066; G. COCCO, *Dal pirata hostis humanis generis alla pirateria contemporanea. Verso un diritto penale universale?*, cit., p. 409; A. Dani, *Pirateria: fenomeno antico e problemi recenti*, cit., p. 102; O. VILLONI, *Pirateria e terrorismo: due concetti distinti che tali debbono rimanere*, *Giurisp. Di Merito*, 2013, p. 1924.

²⁹⁹ L'art. 1135 cod. nav. così recita: "Il comandante o l'ufficiale di nave nazionale o straniera, che commette atti di depredazione in danno di una nave nazionale o straniera o del carico, ovvero a scopo di depredazione commette violenza in danno di persona imbarcata su una nave nazionale o straniera, è punito con la reclusione da dieci a venti anni. Per gli altri componenti dell'equipaggio la pena è diminuita in misura non eccedente un terzo; per gli estranei la pena è ridotta fino alla metà."

³⁰⁰ L'art. 1136 cod. nav. prevede che: "il comandante o l'ufficiale di nave nazionale o straniera, fornita abusivamente di armi, che naviga senza essere munita delle carte di bordo, è punito con la reclusione da cinque a dieci anni. Si applica il secondo comma dell'articolo precedente."

³⁰¹ O. VILLONI, *Pirateria e terrorismo: due concetti distinti che tali debbono rimanere*, *Giurisp. di Merito*, 2013, p. 1924; G. COCCO, *Dal pirata hostis humanis generis alla pirateria contemporanea. Verso un diritto penale universale?*, *Riv. It. dir. e proc. pen.*, 2012, p. 409.

pescatori scambiati per due pirati il 15 febbraio 2012, al largo delle coste dello Stato dell'India sud occidentale. La controversia ha sollevato problematiche connesse alla giurisdizione, ai fini dell'esercizio dell'azione penale, ed all'immunità funzionale, per cui l'atto è compiuto dall'organo per conto dello Stato che è quindi responsabile degli atti commessi dal primo.³⁰² Per quanto possiamo desiderare che i nostri marò siano sottoposti alla giurisdizione italiana, stando ai principi generali del diritto penale, il reato si considera commesso al tempo e nel luogo in cui si è verificato l'evento e, l'evento morte, è avvenuto sulla nave indiana; di qui ne consegue la sussistenza della giurisdizione indiana. A favore dei fucilieri italiani può, tutt'al più, essere fatta valere la sussistenza delle scriminanti dell'adempimento di un dovere proprio del servizio militare o della legittima difesa a tutela dell'incolumità propria o altrui.³⁰³

Ad oggi sono 44 le imbarcazioni italiane attaccate dai pirati di cui 7 sono state sequestrate per richiedere un riscatto;³⁰⁴ più volte è stato chiesto l'ausilio della Marina Militare da parte delle nazioni interessate, dal momento che, come si accennava, sarebbe insostenibile da un punto di vista economico scortare militarmente ogni nave.

Se ci chiediamo come possa la pirateria sopravvivere nel XXI secolo, occorre tenere in considerazione che sussiste un ventaglio di possibili situazioni in cui il fenomeno trova terreno fertile. In alcuni Paesi asiatici la pirateria è organizzata nell'ambito di interi villaggi che, da generazioni, si tramandano il "mestiere". In altri contesti, invece, questa attività criminale è organizzata, finanziata o semplicemente ben vista dalle stesse nazioni che trovano nel fenomeno un ritorno di tipo economico o politico; del resto, anche storicamente la pirateria è stata strumentalizzata politicamente da parte di nazioni nemiche: basti pensare a quando l'Inghilterra e la Spagna ostacolavano a vicenda i rispettivi commerci marittimi finanziando pirati che attaccava mercantili della nazione avversa. In altri casi ancora, la pirateria nasce in luoghi in cui la situazione politica è talmente instabile da passare in secondo piano.

³⁰² N. RONZITTI, *La difesa contro i pirati e l'imbarco di personale militare armato sui mercantili: il caso della Enrica Lexie e la controversia Italia-India*, Riv. Dir. internaz., 2013, p. 1073.

³⁰³ A. ANTONINI, *Convegno "Sicurezza e libertà nell'esercizio della navigazione, in onore del Prof. Giuseppe Vermiglio"* Messina, 22-23 marzo 2013, Dir. trasp., 2013, p. 939; B. ROMANO, *Cause di giustificazione e regole di ingaggio nell'attività di contrasto alla pirateria*, Cass. Pen., 2013, p. 0433B.

³⁰⁴ L. SISTO, *I recenti interventi normativi di contrasto alla pirateria marittima*, in E. TURCO BULGHERINI e F. SALERNO (a cura di), *Infrastrutture e navigazione: nuovi profili della sicurezza marittima e aerea* (Convegno di studio. Napoli 25-26 gennaio 2013), Roma, 2013, p. 220.

Negli ultimi anni, è stato addirittura registrato un incremento del fenomeno della pirateria al largo della costa somala, incremento addebitato alla povertà di tale area ed alla carenza di un governo stabile, nonché alla stessa disponibilità degli Stati coinvolti a pagare gli ingenti riscatti richiesti dalle organizzazioni criminali,³⁰⁵ fermo restando che, il sequestro di un'imbarcazione non comporta necessariamente il chiederne un riscatto.³⁰⁶ Nel Corno d'Africa e nel Golfo di Guinea, ad esempio, la pirateria ha raggiunto una tale organizzazione che interi villaggi si mettono all'opera per "riciclare" tutta la mercanzia trovata a bordo e, oltre a rivendere il "grezzo", in alcuni casi, provvedono addirittura alla sua raffinatura.

La Convenzione di Montego Bay, come si è visto, consente agli Stati di intervenire contro qualsiasi nave che commetta un illecito internazionale con il limite di non potersi spingere in acque territoriali nell'inseguimento. La previsione sarebbe assolutamente logica e ragionevole se solo ciascuno Stato costiero fosse poi effettivamente in grado di garantire di essere autonomamente in grado di fronteggiare l'eventuale pericolo. Così non è, ad esempio, per la Somalia, che in passato ha già riconosciuto di non saper rendere sicure le proprie acque territoriali. Ecco perché, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite si trovava ad intervenire massicciamente con un'intensa attività normativa di autorizzazione dell'uso della forza per contrastare la pirateria in Somalia con oltre quindici risoluzioni, dalle prime 1814, 1816, 1838, 1846, 1851 (tutte del 2008), 1863 e 1897 (del 2009) e 1918 e 1950 (del 2010), fino alle più recenti 1976, 2010, 2015 e 2020 (tutte del 2011), nonché 2036 del 22 febbraio 2012, compresa la 2018 (del 2011) dedicata alla pirateria del Golfo di Guinea. Tra queste, fondamentale la risoluzione 1816 (2008), la quale, nel recepire le considerazioni già contenute nella risoluzione 1814 (2008), autorizza espressamente gli Stati cooperanti con quello africano, per un periodo di sei mesi, ad entrare nelle acque territoriali somale esercitando, per reprimere la pirateria e le rapine a mano armata (*armed robbery*) in mare, quei poteri che il diritto internazionale

³⁰⁵ C. TELESICA, *Recenti misure internazionali di contrasto alla pirateria*, Riv. dir. econ., tras. e amb., VII/2009, www.giureta.unipa.it.

³⁰⁶ Quella del riscatto è l'atto di pirateria tipicamente compiuto dai pirati somali, i quali conducono le navi catturate in acque per loro sicure, tendenzialmente in acque territoriali ove le autorità straniere non possono intervenire senza le necessarie autorizzazioni, sino al pagamento del riscatto. Cfr. A. DANI, *Pirateria: fenomeno antico e problemi recenti*, cit., p. 111; C. TELESICA, *Recenti misure internazionali di contrasto alla pirateria*, Riv. dir. econ., tras. e amb., VII/2009, www.giureta.unipa.it.

consente loro in alto mare, e ad utilizzare «tutti i mezzi necessari», vale a dire nel linguaggio del Consiglio di Sicurezza, la forza.³⁰⁷

A seguito della risoluzione 1816 destina a scadere in data 01.12.2008, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite interveniva a più riprese al fine di estere quanto previsto dalla suddetta risoluzione; in particolare, la risoluzione 1846 (2008) attribuiva per un periodo di dodici mesi agli Stati e alle organizzazioni internazionali che cooperano con il Governo Federale di Transizione somalo, il potere di entrare nelle acque territoriali somale e di utilizzare “tutti i mezzi necessari”, inclusi lo spiegamento di flotte ed aeromobili militari, il sequestro ed espropriazione di navi, vascelli, armi ed attrezzature utilizzate dai pirati, per combattere il fenomeno della pirateria in Somalia sempre nel rispetto della normativa internazionale.³⁰⁸

Rispetto alle misure di contrasto al fenomeno della pirateria adottate dall'Italia, occorre anzitutto fare riferimento al decreto legge 12 luglio 2011, n. 107, convertito in legge 2 agosto 2011, n. 130, *Proroga delle missioni internazionali delle forze armate e di polizia e disposizioni per l'attuazione delle Risoluzioni 1970 (2011) e 1973 (2011) adottate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, nonché degli interventi di cooperazione allo sviluppo e a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione. Misure urgenti antipirateria*. L'art. 5 del d.l. 107/2011 ha introdotto, in particolare, ulteriori misure di contrasto alla pirateria stabilendo che “*Il Ministero della difesa, nell'ambito delle attività internazionali di contrasto alla pirateria al fine di garantire la libertà di navigazione del naviglio commerciale nazionale, può stipulare con l'armatoria privata italiana e con altri soggetti dotati di specifico potere di rappresentanza della citata categoria convenzioni per la protezione delle navi battenti bandiera italiana in transito negli spazi marittimi internazionali a rischio di pirateria individuati con decreto del Ministro della difesa,*

³⁰⁷ G. COCCO, *Dal pirata hostis humanis generis alla pirateria contemporanea. Verso un diritto penale universale?*, Riv. It. dir. e proc. pen., 2012, p. 409; C. TELESICA, *Recenti misure internazionali di contrasto alla pirateria*, Riv. dir. econ., tras. e amb., VII/2009, www.giureta.unipa.it.

³⁰⁸ La risoluzione 1846 del 2 dicembre 2008 prevede espressamente che: “Through the unanimous adoption of resolution 1846 (2008), and acting under the Charter’s Chapter VII, the Council decided that during the next 12 months States and regional organizations cooperating with the Somali Transitional Federal Government (TFG) may enter Somalia’s territorial waters and use “all necessary means” -- such as deploying naval vessels and military aircraft, as well as seizing and disposing of boats, vessels, arms and related equipment used for piracy -- to fight piracy and armed robbery at sea off the Somali coast, in accordance with relevant international law. States and regional organizations cooperating with Somali authorities were also requested to provide the Council and the Secretary-General with a progress report on their actions within nine months.”

sentiti il Ministro degli affari esteri e il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, tenuto conto dei rapporti periodici dell'International Maritime Organization (IMO), mediante l'imbarco, a richiesta e con oneri a carico degli armatori, di Nuclei militari di protezione (NMP) della Marina, che può avvalersi anche di personale delle altre Forze armate, e del relativo armamento previsto per l'espletamento del servizio.”

Alla suddetta protezione mediante l'imbarco di Nuclei Militari di Protezione della Marina militare, il comma 4 del medesimo art. 5 aggiunge la possibilità, nei casi in cui il Ministero della difesa non preveda l'intervento di NMP, di impiegare guardie giurate autorizzate ai sensi degli articoli 133 e 134 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773. La previsione ha aperto la strada, seppure ad una serie di condizioni,³⁰⁹ all'imbarco di team privati. Il Decreto del Ministero dell'Interno del 28 dicembre 2012, n. 266, *Regolamento recante l'impiego di guardie giurate a bordo delle navi mercantili battenti bandiera italiana, che transitano in acque internazionali a rischio pirateria*, determina le modalità attuative dell'art. 5, commi 5 e 5 bis del d.l. n. 107/2011, ossia le modalità di svolgimento del servizio di protezione del naviglio mercantile da parte delle guardie giurate, le modalità per l'acquisto, l'imbarco, lo sbarco, il porto, il trasporto e l'utilizzo delle armi a bordo delle navi (e del relativo munizionamento), nonché i rapporti tra le guardie giurate ed il comandante della nave. Mentre il personale militare componente i nuclei militari di protezione opera in conformità alle direttive e alle regole di ingaggio emanate dal Ministero della difesa, l'utilizzo delle armi da parte delle guardie giurate deve essere limitato alla sola ipotesi dell'esercizio del diritto di difesa legittima, ai sensi dell'articolo 52 del codice penale.³¹⁰

³⁰⁹ I commi 4 e 5 dell'art. 5 della legge 130/2011 prevede le seguenti condizioni: l'imbarco può avvenire solo su navi mercantili battenti bandiera italiana; la nave deve aver predisposto almeno uno dei dispositivi consigliati dall'IMO e definiti nelle *best management practices* elaborate da tale organizzazione (ad es. barriere di filo spinato, idranti, etc.); le guardie giurate devono essere autorizzate ai sensi degli artt. 133 e 134 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (R.D. 18 giugno 1931, n. 773) e quindi ottenere la licenza del Ministro dell'Interno per il possesso delle armi e l'autorizzazione del Prefetto per svolgere il servizio; le guardie giurate devono aver superato i corsi teorico-pratici stabiliti con decreto del Ministro dell'Interno (decreto 1 settembre 2, n. 14 di attuazione dell'art. 1 del DL 2 luglio 2005, n. 144, convertito in l. 31 luglio 2005, n. 155); esse sono di preferenza scelte tra coloro che abbiano prestato servizio nelle forze armate anche come volontari, ad esclusione del servizio di leva.

³¹⁰ L'art. 5 del D.M. 266/2012, rubricato “*Condizioni e modalità per lo svolgimento dei servizi*” stabilisce che: “*I regolamenti di servizio dovranno tenere conto delle seguenti prescrizioni: a) il numero delle guardie giurate impiegate a bordo delle navi deve essere sempre adeguato in rapporto alle esigenze di difesa e rapportato alla tipologia di nave, alle merci ed ai valori trasportati ed al numero ed alla tipologia dei sistemi di autoprotezione attivati a bordo, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del decreto-legge e comunque, tenuto conto anche dei limiti di utilizzo delle armi di cui alla successiva lett. d), non inferiore a quattro. Il*

Il ricorso alle compagnie private militari di sicurezza (*contractors*) che offrono i loro servizi in funzione antipirateria, si è diffuso molto a livello internazionale sebbene non si sia, allo stato, ancora provveduto a disciplinarne l'attività. Piuttosto gli Stati, hanno autonomamente provveduto all'adozione di norme nazionali o di regole autogene (codici di condotta, norme di buona pratica), anche di portata transnazionale, che le stesse società militari private hanno spontaneamente e consensualmente elaborato, con l'ausilio di alcuni governi e di alcune associazioni di categoria.³¹¹

numero deve altresì essere idoneo a garantire il rispetto della vigente normativa in tema di orario di lavoro, riposo, lavoro straordinario;b) per ogni nucleo di guardie giurate impiegato a bordo nave deve essere nominato un responsabile, individuato tra le guardie con maggior esperienza, cui è affidata l'organizzazione operativa del nucleo stesso, nel rispetto di quanto previsto dal regolamento di servizio e secondo le direttive del Comandante della nave al quale lo stesso si deve sempre rapportare;c) contenere esplicito rinvio al decreto dirigenziale del Comandante Generale del Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia Costiera, relativamente alla disciplina delle procedure tecnico-amministrative in materia di sicurezza della navigazione (safety) e sicurezza marittima (maritime security), in relazione alle misure antipirateria;d) limitare l'uso delle armi alla sola ipotesi dell'esercizio del diritto di difesa legittima, ai sensi dell'articolo 52 del codice penale;e) nel caso in cui le guardie giurate s'imbarcano direttamente nei porti degli Stati confinanti con le aree a rischio pirateria, l'istituto di vigilanza, nell'ipotesi di cui all'articolo 134 T.U.L.P.S., ovvero l'armatore, nell'ipotesi di cui all'articolo 133 del medesimo Testo Unico, comunica al Questore, che approva il regolamento di servizio, le generalità delle guardie giurate che debbono svolgere il servizio, la nave sulla quale opereranno, la durata del servizio, i porti di imbarco e sbarco delle guardie."

³¹¹ L. MARINI, *Il caso dei fucilieri di marina tra misure pubbliche di contrasto alla pirateria e liberalizzazione dei servizi di protezione del naviglio mercantile*, *Dir. comm. internaz.*, 2013, p. 473.

CONCLUSIONI

La situazione attuale si caratterizza dunque per un quadro giuridico di riferimento sostanzioso, composto da una copiosa normativa a livello comunitario, internazionale e nazionale. In questo scenario, il legislatore italiano, nonostante i suoi sforzi, non sempre è riuscito a conformarsi ai principi dettati sul piano internazionale e comunitario sicché i suoi interventi legislativi non possono definirsi esattamente conformi ai suddetti principi. Dal presente lavoro emerge come sarebbe auspicabile una riorganizzazione della materia al fine di uniformare la disciplina nazionale con le fonti sovraordinate nell'intento di garantire il massimo livello di sicurezza nell'ambito del trasporto di persone. Alla mancanza di coordinamento normativo si aggiunge l'opportunità di un intervento, anche a livello operativo, con riferimento agli operatori del trasporto aereo e marittimo mediante una disciplina più dettagliata in ordine alle diverse responsabilità.

Inoltre, nonostante la molteplicità delle misure di sicurezza adottate al fine di tutelare il trasporto dei passeggeri nel settore aeronautico e marittimo, si riscontra ancor oggi un elevato livello di rischio.

Nel corso della trattazione è emersa anche la necessità di operare un bilanciamento dei valori in gioco e, in particolare, tra la sicurezza ed i diritti costituzionalmente tutelati alla salute e alla riservatezza. Anche a fronte di un contemperamento tra la sicurezza della collettività e le libertà individuali emergono dunque distinte prese di posizione da parte dei singoli governi chiamati ad operare una valutazione dei rischi e a decidere se una certa misura possa essere o meno giustificata in ragione dell'esigenza di sicurezza.

In conclusione, l'incremento dei traffici e il continuo sviluppo del settore della navigazione aerea e marittima richiede ulteriori interventi e politiche di armonizzazione al fine di promuovere la sicurezza nel trasporto di persone.

BIBLIOGRAFIA

ANTONINI A., *Convegno "Sicurezza e libertà nell'esercizio della navigazione, in onore del Prof. Giuseppe Vermiglio" Messina, 22-23 marzo 2013*, *Dir. trasp.*, 2013, p. 939

ANTONINI A., *Corso di diritto dei trasporti*, Milano, 2008, p. 234

ANTONINI A., *Prevenzione degli incidenti aerei: la nuova normativa internazionale e dell'Unione Europea*, (relazione al Convegno di Modena, 28-29 giugno 2013), *Dir. Trasp.*, 2013, p. 946

ARROYO I., *Problemi giuridici relativi alla sicurezza della navigazione marittima (con particolare riferimento al caso Prestige)*, *Dir. Marit.*, 2003, p. 1225

BADAGLIACCA M., *Orario di lavoro e sicurezza della navigazione*, in R. TRANQUILLI-REALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008

BEVILACQUA S., *Normativa interna, comunitaria ed internazionale in tema di sversamento o trattamento di rifiuti idrocarburici provenienti da navi*, in *Riv. dir. econ. trasp. amb.*, V/2007, www.giureta.unipa.it

BEVILACQUA S., *Il sistema comunitario di monitoraggio del traffico marittimo e la movimentazione delle merci pericolose e inquinanti*, in U. LA TORRE, A. L. M. SIA (a cura di), *La sicurezza nel trasporto e nelle infrastrutture della navigazione marittima ed aerea*, Soveria Mannelli (CZ), 2011, p. 85

BRIGNARDELLO M., *Atti di violenza in mare e sicurezza della navigazione*, in U. LA TORRE, A. L. M. SIA (a cura di), *La sicurezza nel trasporto e nelle infrastrutture della navigazione marittima ed aerea*, Soveria Mannelli (CZ), 2011, p. 63

BRIGNARDELLO M., *La normativa comunitaria in materia di safety nella navigazione marittima*, in R. TRANQUILLI-REALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008, p. 185

BRIGNARDELLO M., *Le infrastrutture portuali nell'ambito della normativa comunitaria in materia di sicurezza*, in E. TURCO BULGHERINI e F. SALERNO (a cura di), *Infrastrutture e navigazione: nuovi profili della sicurezza marittima e aerea* (Convegno di studio. Napoli 25-26 gennaio 2013), Roma, 2013, p. 67

CADIN R. – CARLETTI C. – COLACINO N. – COTURA S. – GUARINO A., *Contrasto multilivello al terrorismo interazionale e rispetto dei diritti umani*, Torino, 2012, p. 164

CAMARDA G., *La sicurezza nel diritto della navigazione. Molteplicità di norme ed unicità di approccio sistematico*, in U. LA TORRE, A. L. M. SIA (a cura di), *La sicurezza nel trasporto e nelle infrastrutture della navigazione marittima ed aerea*, Soveria Mannelli (CZ), 2011, p. 18

CAMMAROTO M., *Le nozioni di sinistro, inconveniente e incidente nella sicurezza marittima e aeronautica*, Riv. Dir. Econom., Trasp. e Amb., VIII/2010, p. 355, in www.giureta.unipa.it

CAPRI R., *Trasporto aereo. Sicurezza e diritti del passeggero*, Roma, 2012, p. 68

CARBONE M., *Diritto internazionale e protezione dell'ambiente marino: sviluppi e prospettive*, Dir. Marit., 2001, p. 956

CASANOVA M., *Problematiche giuridiche relative alla sicurezza in ambito portuale*, in R. TRANQUILLI-REALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008

CATINO M., *Errori organizzativi. Oltre la cultura della colpa* (relazione al Convegno "L'errore umano: dalla cultura delle colpa alla cultura della prevenzione", Urbino, 11 maggio 2007)

CLARONI A., *La responsabilità dell'organizzatore di viaggi per ritardo o cancellazione del volo da parte del vettore aereo*, Dir. Tur. 2011, 3, p.73

COCCO G., *Dal pirata hostis humanis generis alla pirateria contemporanea. Verso un diritto penale universale?*, Riv. It. dir. e proc. pen., 2012, p. 409

COMENALE PINTO M. M., SPERA G., *Profili giuridici dell'Automatic Identification System (AIS)*, in R. TRANQUILLI-REALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008, p. 62

COMENALE PINTO M. M., *Profili di "safety" del gestore aeroportuale*, in U. LA TORRE, A. L. M. SIA (a cura di), *La sicurezza nel trasporto e nelle infrastrutture della navigazione marittima ed aerea*, Soveria Mannelli (CZ), 2011, p. 275

DANI A., *Pirateria: fenomeno antico e problemi recenti*, in U. LA TORRE, A. L. M. SIA (a cura di), *La sicurezza nel trasporto e nelle infrastrutture della navigazione marittima ed aerea*, Soveria Mannelli (CZ), 2011, p. 100

DI MAIO F., *La "security" dell'aviazione civile tra la Convenzione di Chicago, la regolamentazione europea e il diritto interno*, in U. LA TORRE, A. L. M. SIA (a cura di), *La sicurezza nel trasporto e nelle infrastrutture della navigazione marittima ed aerea*, Soveria Mannelli (CZ), 2011, p. 115

FACCO A., *Evoluzione della normativa in tema di port security*, in *L'Osservatorio dei trasporti*, 2008, p. 364

FRANCHI B., *Blacklist e vettore di fatto: più informazioni agli utenti del trasporto aereo*, Resp. civ. e prev., 2006, p. 413

FRANCHI B., *La normativa internazionale in materia di inchieste aeronautiche*, in *La sicurezza del volo nell'ordinamento interno ed in quello internazionale*, Milano, 2005, p. 11

FRANCHI B., *L'attività di prevenzione nel diritto aeronautico: profili normativi e problematiche giuridiche*, *Resp. civ. e prev.*, 2009, p. 1231

FRANCHI B., *Le inchieste aeronautiche*, in *L'osservatorio di Diritto dei Trasporti*, Milano, 2004, p. 17

FRANCISSETTI BROLIN M. M., *Ritardo nel trasporto aereo e danno esistenziale: riflessioni sul danno non patrimoniale da contratto e la libera circolazione*, *Dir. Tur.*, 2012, 4, p. 19

GAETA D., *Il demanio marittimo*, Milano, 1965, p. 22

GRIGOLI M., *La sicurezza del lavoro nautico nell'innovativo sistema regolamentare*, Trieste, 2000, p. 25

GRIMALDI M., *Il fenomeno del terrorismo: riflessi sul trasporto marittimo*, *Dir. Marit.*, 2003, p. 1066

INGRATOCI C., *Sicurezza e certificazione navale: considerazioni in tema di responsabilità degli organismi riconosciuti*, in U. LA TORRE, A. L. M. SIA (a cura di), *La sicurezza nel trasporto e nelle infrastrutture della navigazione marittima ed aerea*, Soveria Mannelli (CZ), 2011, p. 115

LA SPINA M. P., *Identificazione del vettore aereo e diritti del passeggero*, *Riv. Dir. Econom., Trasp. e Amb.*, VII/2010, p. 341, in www.giureta.unipa.it

LATTANZI F., *Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (ICAO)*, *Enciclopedia del diritto*, XXXI, 1981, p. 228 ss.

LEFEBVRE D'OVIDIO A. – PESCATORE G. – TULLIO L., *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2012

LOBIANCO G., *Il dilemma privacy-security nel trasporto aereo*, in *Dir. Trasp.*, 2003, p. 511

LOBIANCO R., *Compendio di diritto aeronautico*, Milano, 2009, p. 308

LODI A., *La responsabilità del tour operator: obblighi informativi, inadempimento del terzo e danno da vacanza rovinata*, *Dir. Tur.*, 2012, 4, p. 102

MARCHIAFAVA G., *La Convenzione di Pechino del 10 settembre 2010 sulla repressione di atti illeciti relativi all'aviazione civile internazionale*, *Dir. Trasp.*, 2012, p. 117

MARINI L., *Il caso dei fucilieri di marina tra misure pubbliche di contrasto alla pirateria e liberalizzazione dei servizi di protezione del naviglio mercantile*, *Dir. comm. internaz.*, 2013, p. 473

PALMIERI A. – PARDOLESI R., *Il codice in materia di protezione dei dati personali l'intangibilità della privacy comunitaria*, in *Foro It.*, 2004, IV, p. 57 ss

PAPI E., *Sicurezza della navigazione: profili normativi*, in R. TRANQUILLI-REALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008, p. 392

PELLEGRINO F., *Il concetto di just culture nel diritto aeronautico*, in E. TURCO BULGHERINI E F. SALERNO (a cura di), *Infrastrutture e navigazione: nuovi profili della sicurezza marittima e aerea* (Convegno di studio. Napoli 25-26 gennaio 2013), Roma, 2013, p. 67

PIAZZA S., *La tutela della privacy del passeggero di aeromobile*, in *Dir. Tur.*, 2003, p. 332 ss.

PLUTARCO, *Vite parallele. Alessandro e Cesare*, Roma, 2008

QUARANTA A., *Infrastrutture e sicurezza*, in E. TURCO BULGHERINI E F. SALERNO (a cura di), *Infrastrutture e navigazione: nuovi profili della sicurezza marittima e aerea* (Convegno di studio. Napoli 25-26 gennaio 2013), Roma, 2013, p. 161

RIZZO A., *Sicurezza della vita umana in mare*, *Riv. Dir. Econom., Trasp. e Amb.*, IX/2011, p. 406, in www.giureta.unipa.it

ROMAGNOLI E., *Il regime sanzionatorio relativo alla sicurezza in ambito portuale*, *Dir. Marit.*, 2013, p. 500

ROMANELLI G. – COMENALE PINTO M. M., *Il recepimento degli annessi I.C.A.O. in Italia: un obiettivo raggiunto?*, in *Studi in onore di Lefebvre D'Ovidio* (a cura di Turco Bulgherini), 1995, p. 1043 ss.

ROMANELLI G. – SILINGARDI G., voce *Trasporto (I)*, in *Enc. Giur. Treccani*, XXXI, Roma, 1994, sub 1.3.1.

ROMANO B., *Cause di giustificazione e regole di ingaggio nell'attività di contrasto alla pirateria*, *Cass. Pen.*, 2013, p. 0433B

RONZITTI N., *La difesa contro i pirati e l'imbarco di personale militare armato sui mercantili: il caso della Enrica Lexie e la controversia Italia-India*, *Riv. Dir. internaz.*, 2013, p. 1073

RUFFINI A., *La gestione degli accessi dei trasporti delle infrastrutture*, in *Airport & rail*, Anno III, n. 2, p.5

RUSSO C., *VTs, AIS e altri sistemi di monitoraggio del traffico marittimo*, Riv. dir. econ., trasp. e amb., IX/2011, www.giureta.unipa.it

SALERNO F., *L'affidamento in concessione dei servizi di sicurezza aeroportuali nel generale processo di privatizzazione degli aeroporti italiani*, in *Dir. Trasp.*, 2003

SANTAGATA R., *Dir. tur.*, Milano, 2012, p. 259

SIMONE P., *Contenuti e natura giuridica dei Memorandum of Understanding sul Port State Control*, in R. TRANQUILLI-REALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008

SIMONE P., *Il Paris MOU del 1982 e il contributo dell'Unione europea al rafforzamento dei poteri di controllo dello stato di approdo*, Riv. dir. econ., trasp. e amb., V/2007, www.giureta.unipa.it

SIMONE P., *L'attività di controllo dello Stato del porto a garanzia della sicurezza e della navigazione e a tutela dell'ambiente marino dall'inquinamento*, in M.C. CICIRIELLO (a cura di), *La protezione del mare Mediterraneo dall'inquinamento. Problemi vecchi e nuovi*, Napoli, 2003

SISTO L., *I recenti interventi normativi di contrasto alla pirateria marittima*, in E. TURCO BULGHERINI e F. SALERNO (a cura di), *Infrastrutture e navigazione: nuovi profili della sicurezza marittima e aerea* (Convegno di studio. Napoli 25-26 gennaio 2013), Roma, 2013, p. 220

SPATTI M., *Il trasferimento dei dati relativi al passenger name record: gli accordi dell'Unione Europea con Australi e Stati Uniti d'America*, *Dir. Comm. Internaz.*, 2013, p. 683

SPERA G., *Considerazioni in tema di security officer*, in R. TRANQUILLI-REALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008

STUCCHI M., *Controlli a distanza dei lavoratori e profili di security nel trasporto aereo*, in *Il lavoro nei trasporti*, M. COTTONE (a cura di), Milano, 2014, p. 148

SVETONIO, *Vita dei Cesari*, Milano, 2004

TELESCA C., *Recenti misure internazionali di contrasto alla pirateria*, Riv. dir. econ., trasp. e amb., VII/2009, www.giureta.unipa.it

TINCANI C., *I presupposti della responsabilità dell'intermediario di viaggio*, *Dir. Tur.*, 2008, p. 159

TORRESI F. M., *La repressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima: attualità e prospettive di sviluppo*, *Dir. Marit.*, 2006, p. 777

TOSORATTI C., *Tavola rotonda “La sentenza relativa all’incidente aereo di Milano Linate: commenti e riflessioni”*, *Dir. Trasp.*, 2005, p. 713

TROVÒ L., *La just culture*, *Dir. Trasp.*, 2013, p. 691

TULLIO L., *Breviario di diritto della navigazione*, Milano, 2013, p. 40

TURCO A., *(Ir)responsabilità del tour operator per i danni occorsi durante l’escursione facoltativa acquistata in loco dal viaggiatore*, *Dir. Tur.*, 2006, p. 47

TURCO BULGHERINI E., *Convenzione di Chicago ed Annessi tecnici*, *Enciclopedia del diritto*, XLII, 1990 p. 461 ss.

XERRI A., *La security nei porti alla luce della recente normativa comunitaria ed interna*, in U. LA TORRE, A. L. M. SIA (a cura di), *La sicurezza nel trasporto e nelle infrastrutture della navigazione marittima ed aerea*, Soveria Mannelli (CZ), 2011, p. 261

VERMIGLIO G., *Sicurezza: safety, security e sviluppo sostenibile*, in R. TRANQUILLI-REALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008, p. 145

VERNIZZI S., *Lista nera comunitaria e controlli dell’aviazione civile sugli aeromobili degli stati terzi: relative problematiche giuridiche*, in R. TRANQUILLI-REALI, E. G. ROSAFIO (a cura di), *Sicurezza, navigazione e trasporto*, Milano, 2008, p. 3332

VIGLIETTA P. – PAPI E., *Safety e security: aspetti evolutivi della sicurezza marittima*, *Dir. Trasp.*, 2005

VILLONI O., *Pirateria e terrorismo: due concetti distinti che tali debbono rimanere*, *Giurisp. Di Merito*, 2013, p. 1924.